ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ & ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ & ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΕΠΙΜΟΡΦΩΣΗΣ

ΕΣΠΑ 2007-2013 — Ε.Π. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ — Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΠΙΜΟΡΦΩΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ

«ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΔΙΕΥΘΥΝΤΙΚΩΝ ΣΤΕΛΕΧΩΝ»

ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΥΛΙΚΟ - ΑΘΗΝΑ, 2010

Μέλη Ομάδας

Συντονιστής/στρια: Δημήτρης Κωδωνάς

Συντάκτες/κτριες: Παναγιώτης Ρεκλείτης
Ευφροσύνη Στεφοπούλου
Ιωάννης Χαλάς

Αξιολογητές/τριες: Πέτρος Γιαννουλάτος
Μαρία Βαξεβανίδου

Περιεχόμενα

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ ΠΙΝΑΚΩΝ - ΣΧΗΜΑΤΩΝ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ, ΕΡΓΑΛΕΙΑ, ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ

1.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Σκοπός της παρούσας διδακτικής ενότητας είναι η εξοικείωση των διευθυντικών στελεχών της δημόσιας διοίκησης με τις διαφοροποιήσεις μεταξύ πολιτικής, δημόσιας πολιτικής και πολιτικής επιστήμης. Ιδιαίτερα θα εξεταστεί το επιστημολογικό σχίσμα μεταξύ των επιστημών του δέοντος και του όντος, το οποίο θα λειτουργήσει ως ερμηνευτικό υπόβαθρο για την ανάδειξη των δυσλειτουργιών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Τα προσδοκώμενα αποτελέσματα από την παρούσα ενότητα, είναι η προώθηση και ανάπτυξη του αυτοπροσδιορισμού των διευθυντικών στελεχών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και του ρόλου τους στον κύκλο διαμόρφωσης, εφαρμογής και αξιολόγησης δημόσιων πολιτικών.

Στην παρούσα ενότητα θα παρουσιαστούν τα βασικά σημεία της επιστημονικής συζήτησης περί δημόσιων πολιτικών και διοικητικής επιστήμης. Θα αναπτυχθούν οι βασικές σχετικές θεωρίες και θα σταθούμε ιδιαίτερα στον τρόπο διαμόρφωσης της δημόσιας ατζέντας πολιτικής, καθώς και στον ρόλο των παικτών δημόσιας πολιτικής. Η θεωρία των παιγνίων όπως έχει αναπτυχθεί από τον Δρ. Τσεμπελή αποτελεί σε μεγάλο βαθμό το υπόβαθρο για την ανάπτυξη της θεωρίας των αρνησίκυρων δρώντων.

1.2 ΠΟΛΙΤΙΚΗ, ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ, ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ, ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ

Οι αλλαγές που έχουν επέλθει στις σύγχρονες κοινωνίες, όπως, για παράδειγμα, η εξαιρετική σύντμηση του χρόνου, εντός του οποίου πρέπει να προκύπτουν τα αποτελέσματα της (πολιτικής/διοικητικής) πράξης, δεν συνοδεύθηκαν από αντίστοιχες επεξεργασίες των κεντρικών εννοιών που χρησιμοποιούμε για την περιγραφή του πολιτικο-διοικητικού συστήματος. Οι έννοιες «σύνταγμα», «πολιτική», «δημοκρατία», «ατομικά δικαιώματα», «κράτος δικαίου», «κοινωνικό κράτος» εξακολουθούν να διατηρούν το δεδομένο περιεχόμενο που απέκτησαν στη συγκεκριμένη ιστορική, κοινωνική και πολιτική συγκυρία, εντός της οποίας πρωτοεμφανίστηκαν και δεν κατόρθωσαν να ανανοηματοδοτηθούν στο σύγχρονο πλαίσιο διαμόρφωσης και εφαρμογής δημόσιων πολιτικών.

Επιπλέον, οι έννοιες αυτές χρησιμοποιούνται κατά κανόνα αδιαφοροποίητα, ανάλογα με την πολιτική, διοικητική και πολιτισμική αντίληψη αυτών που τις χρησιμοποιούν. Η νοηματοδότηση και οι σχέσεις του κράτους, της πολιτικής, της διοίκησης (ή της γραφειοκρατίας, όπως συχνά αναφέρεται) και της οικονομίας παραλλάσσουν ανάλογα με το ποιο από τα τέσσερα αυτά μεγέθη εκτιμάται, κάθε φορά, ότι έχει τη σημαντικότερη συμβολή στην κρατούσα κοινωνική και διοικητική κουλτούρα. Στη συζήτηση για τη μεταξύ τους σχέση, κατά τη δεκαετία του '80, δινόταν μεγαλύτερη έμφαση στην αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και στα μέσα που απαιτούνταν γι' αυτό. Οι αναφορές στο ρόλο του κράτους ως θεσμικού εγγυητή της κοινωνικής ενότητας ήταν από περιθωριακές έως ανύπαρκτες. Σήμερα έμφαση δίνεται στο ρόλο του κράτους ως εγγυητή της νομιμότητας, της πολυφωνίας και της κατοχύρωσης των ατομικών δικαιωμάτων, απομειώνοντας την απολυτότητα των αρχών της οικονομικότητας και αποτελεσματικότητας. Βασικό θέμα αποτελεί πάντα η σχέση της διοικητικής επιστήμης με τη θεωρία του κράτους και της νομικής επιστήμης (ειδικότερα του συνταγματικού/δημοσίου δικαίου) με την πολιτική, την οικονομία και την κοινωνιολογία.

Το κρίσιμο στοιχείο για τη σχέση μεταξύ κράτους, πολιτικής, διοίκησης και οικονομίας είναι η διαφοροποίησή τους, ώστε η σημασία που αποδίδεται στις έννοιες

να επιτρέπει τον αυτο-προσδιορισμό τους και τον καθορισμό του πλαισίου επικοινωνίας μεταξύ τους.

Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις έφεραν στο προσκήνιο πολλές από τις αδυναμίες των κυρίαρχων αντιλήψεών μας -ιδίως των ευρωπαϊκών- σε σχέση με το κράτος, την πολιτική και τη διοίκηση. Και τούτο, διότι η διοικητική μεταρρύθμιση ξεπέρασε τα όρια των επιμέρους νομικών, πολιτικών και διοικητικών νοηματοδοτήσεων του κράτους και της δημόσιας διοίκησης.

1.3 Η ΔΙΑΚΡΙΣΗ ΜΕΤΑΞΥ ΚΡΑΤΟΥΣ, ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ, ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΤΟ ΕΠΙΣΤΗΜΟΛΟΓΙΚΟ ΣΧΙΣΜΑ

Το σχίσμα μεταξύ των επιστημών του δέοντος (όπως η νομική) και των επιστημών του όντος (όπως οι «ενδιάμεσες» ή «συγγενικές» κοινωνικές επιστήμες εγκληματολογία, νομοθέτηση και διοικητική επιστήμη) συντηρήθηκε και αποτέλεσε ένα σημαντικό ανάχωμα στην παραγωγική όσμωση των πορισμάτων και συμπερασμάτων κάθε μίας από τις «κανονιστικές» και τις «περιγραφικές» επιστήμες. Σήμερα, αποτελεί κοινό τόπο ότι η διάκριση μεταξύ επιστημών του δέοντος και του όντος είναι εσφαλμένη και ξεπερασμένη.

Αυτή που δοκίμασε νέους τρόπους προσέγγισης της σύγχρονης πολιτικής και διοικητικής πραγματικότητας είναι, κυρίως, η διοικητική επιστήμη. Κατά την προσπάθεια αποσαφήνισης των ερωτημάτων για το ρόλο και την συνέργεια των επιστημών του όντος και των επιστημών του δέοντος στην σύγχρονη διοικητική πρακτική και θεωρία, προτάθηκαν επιστημολογικές και μεθοδολογικές προσεγγίσεις οι οποίες ερείδονταν κατά κύριο λόγο στη συστημική θεωρία (Καρκατσούλης, 2004). Έτσι, βρισκόμαστε σήμερα πολύ μακριά από την παραδοσιακή κατανόηση της διοικητικής επιστήμης που τη διαφοροποιεί από τη νομική, αποδίδοντάς της έναν εμπειρικό/περιγραφικό χαρακτήρα, σε αντίθεση με τον αμιγώς κανονιστικό χαρακτήρα των νομικών προσεγγίσεων. Σύμφωνα με αυτόν τον παραδοσιακό ορισμό της, η διοικητική επιστήμη διερευνά την «πραγματικότητα» του κράτους, όπως αυτή καταγράφεται στις διάφορες δημόσιες οργανώσεις και στις κοινωνικές συνέπειες που προκαλούνται από τη δράση τους.

Κατά τις νεότερες αντιλήψεις, όμως, που δεν αποδέχονται την εγκυρότητα της διάκρισης των επιστημών σε «περιγραφικές» και «δεοντικές», η σύγχρονη διοικητική επιστήμη δεν περιορίζεται μόνο στην περιγραφική της διάσταση. Διατυπώνει σειρά αξιωμάτων, μεθοδολογιών και οδηγιών κανονιστικού χαρακτήρα προς τις δημόσιες οργανώσεις και τους αναφερόμενους σε αυτές. Η εσωτερική διαφοροποίηση της διοικητικής επιστήμης την έχει μετατάξει από τις «παρακολουθηματικές» στις «ολοκληρωμένες» (δεοντικές και περιγραφικές) επιστήμες (Brohm, 1989).

Εκείνο το οποίο κατέστησε τη διοικητική επιστήμη ελκυστική τόσο στον ιδιωτικό, όσο και στο δημόσιο τομέα ήταν πρωτίστως η ικανότητά της να προτείνει αξιόπιστες λύσεις σε θέματα σχεδιασμού και εφαρμογής πολιτικών και πολύ λιγότερο το γεγονός ότι αυτή η ίδια συγκροτούσε μια πολιτική για τη δημόσια διοίκηση (Barzelay, 2001).

Το γεγονός μάλιστα ότι η διοικητική επιστήμη δεν προσκομίζει απλώς θεωρητικά υποδείγματα ορθολογικής συμπεριφοράς, αλλά επιτυγχάνει ορατά και μετρήσιμα αποτελέσματα εκεί όπου τα προηγούμενα μοντέλα αποτύγχαναν, την έχει θέσει στο επίκεντρο της προσοχής πολλών κυβερνήσεων και διοικήσεων, κατά τα τελευταία χρόνια.

Εκείνο το οποίο θα πρέπει να επισημανθεί είναι η δυσκολία συγκρότησης της διοικητικής επιστήμης αφού διάφορες όψεις της διοικητικής πραγματικότητας εμπίπτουν στο πεδίο του ενδιαφέροντος διαφορετικών κοινωνικών επιστημών. Η πολιτειολογία, για παράδειγμα, ασχολείται, ιδίως, με τα ζητήματα της ποιότητας και αποτελεσματικότητας των θεσμών, η οικονομία διερευνά, κυρίως, τη σχέση του διοικητικού αποτελέσματος προς το κόστος που καταβλήθηκε και το όφελος, η κοινωνιολογία μελετά, μεταξύ άλλων, το ρόλο και τις επιπτώσεις των οργανωτικών δομών και η ψυχολογία εστιάζει την ανάλυσή της στα κίνητρα που μπορούν να υποκινήσουν τους εργαζόμενους στην οργάνωση. Η μεθοδολογική σχέση μεταξύ του δημοσίου δικαίου και των ειδικότερων αυτών προσεγγίσεων αποτελεί ένα ανοικτό ερώτημα για τους διοικητικούς και νομικούς επιστήμονες.

Παίρνοντας ως παράδειγμα τη νομική επιστήμη, διαπιστώνουμε ότι, πράγματι, στη διάρκεια της μεταρρυθμιστικής πορείας άρχισε να αναπροσδιορίζει τη μεθοδολογία της, με σκοπό την προσαρμογή της στις νέες καταστάσεις. Ενώ, όμως, η κανονιστική αποτύπωση της διοικητικής δράσης εξακολουθεί να αποτελεί την κορωνίδα του διοικητικού γίγνεσθαι, αφού σε αυτή συντελείται η όσμωση της πολιτειακής βούλησης με το δικαιικό οικοδόμημα[1], ο τρόπος που αυτή η αποτύπωση συμβαίνει έχει ουσιωδώς αλλάξει. Με άλλα λόγια, έχει διαφοροποιηθεί ο τρόπος με τον οποίο πραγματώνεται το κράτος δικαίου και, πιο συγκεκριμένα, η σύζευξη της πολιτικής εξουσίας και της λαϊκής συνείδησης με το οικοδόμημα των κανόνων.

Εάν θελήσει κάποιος να αποδώσει με συντομία την κύρια εξέλιξη στη θεωρία του δικαίου, η οποία επηρεάζει άμεσα την έννοια του κράτους δικαίου, θα πρέπει να σταθεί στην επίδραση της κοινωνικής πραγματικότητας (και της κοινωνικής θεωρίας) στη διαμόρφωση των δύο βασικών νομικών ερμηνευτικών πόλων. Σύμφωνα με τον πρώτο, το βάρος δίδεται στη διαδικασία αφαίρεσης από τα πραγματικά γεγονότα,

[1] Οι πολιτειακοί θεσμοί όπως το κοινοβούλιο, η κυβέρνηση κ.λπ. νομιμοποιούνται να δρουν μόνο εντός του πλαισίου του κράτους δικαίου. Τούτο σημαίνει ότι η αποτύπωση της δράσης τους η οποία δεν είναι άλλη από την θέσπιση και μέριμνα για την εφαρμογή κανόνων πρέπει να γίνεται εντός του πλαισίου που έχει οριοθετηθεί από το ίδιο το οικοδόμημα του δικαίου. Το δίκαιο είναι ένα σύστημα με κανόνες και κανένας πολιτειακός θεσμός δεν νομιμοποιείται να δράσει εκτός αυτού.

μέσω της οποίας θα σχηματιστεί και θα διατυπωθεί μια θεωρία για το δίκαιο και τη δικαιοσύνη, ώστε να μπορεί να ισχύει για περισσότερα και διαφορετικά πραγματικά περιστατικά. Σύμφωνα με τον δεύτερο, η ερμηνευτική κατασκευή επικεντρώνεται περισσότερο στα δεδομένα που συγκροτούν το πραγματικό, στις συνέπειές του και στο κατά πόσον η δικαιικά ενδιαφέρουσα πράξη χαρακτηρίζεται από το κοινό περί δικαίου αίσθημα ως νόμιμη, παράνομη, ορθολογική ή ανορθολογική. Η διαφορά δεν έχει μόνο θεωρητικό ενδιαφέρον για όσους ασχολούνται με τα δογματικά προβλήματα του δικαίου, αλλά και πρακτικές συνέπειες, αφού η δημιουργία θεσμών συμβατών με την κυρίαρχη νομική σκέψη δημιουργεί μεγαλύτερες ή μικρότερες εξαρτήσεις από άλλα συστήματα, όπως για παράδειγμα το πολιτικό, το οικονομικό κλπ.(Frankenberg , 1989).

Το ζητούμενο, πάντως, και στις δύο περιπτώσεις είναι κοινό. Επιδιώκεται, δηλαδή, η καλύτερη σχέση του δικαίου με την κοινωνία, τόσο σε θεωρητικό, όσο και σε πρακτικό επίπεδο, και η προσφορότερη μεθοδολογία με την οποία αυτή μπορεί να εξασφαλιστεί. Ο κεντρικός ρόλος του δικαίου ως βασικού εργαλείου ενσωμάτωσης (ή απαξίωσης) των κοινωνικών δράσεων παραμένει καθοριστικός και η ενίσχυση της ικανότητας του δικαίου να ανιχνεύει και να παρακολουθεί συστηματικά τις κοινωνικές εξελίξεις, ώστε οι επιταγές και οι απαγορεύσεις του να βρίσκονται σε αντιστοιχία με το κοινωνικό γίγνεσθαι, αποτελεί σταθερή επιταγή τόσο για τους διαμορφωτές πολιτικής, όσο και για τους επιστήμονες του δικαίου. Επιπλέον, η σύλληψη του «κράτους δικαίου», η οποία έχει αποτελέσει τα τελευταία διακόσια χρόνια ανυπέρβλητο όριο της έλλογης οργάνωσης των πολιτών και του κράτους, παραμένει, ωστόσο, ανέπαφη στον πυρήνα της, επιδεικνύοντας μια αξιοθαύμαστη βιωσιμότητα.

1.4 ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ

Στην Ελλάδα, ο σχεδιασμός, η εφαρμογή και η αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών προσπαθεί να προσανατολιστεί μεταξύ των δύο κυρίαρχων ρευμάτων που την επηρεάζουν: Το κράτος και τη δημόσια διοίκηση στην ευρωπαϊκή παράδοση από την μια και την αμερικανική πρακτική την οποία πολλάκις μιμείται από την άλλη. Οι διαφορές των νοηματοδοτήσεων του κράτους, της πολιτικής και της δημόσιας διοίκησης από την ευρωπαϊκή και την αμερικανική παράδοση δεν έχουν μόνο θεωρητική, αλλά και πρακτική αξία και η ευρωπαϊκή πολιτική επιστήμη τις είχε εντοπίσει πολύ νωρίς. Ήδη από το 1835, ο Alexis de Tocqueville (1997) σημείωνε ότι η ευρωπαϊκή κατανόηση του κράτους και της δημόσιας διοίκησης διέφερε από την αμερικανική, τόσο κατά το περιεχόμενο, όσο και κατά τη μέθοδο ανάλυσης: «*Αυτό που εντυπωσιάζει περισσότερο τον Ευρωπαίο που διατρέχει τις Ηνωμένες Πολιτείες είναι η απουσία αυτού που λέμε εμείς κυβέρνηση ή διοίκηση. Στην Αμερική βλέπεις γραπτούς νόμους, διακρίνεις την καθημερινή τους εκτέλεση, όλα κινούνται γύρω από σένα και πουθενά δεν βλέπεις τον κινητήρα. Το χέρι που διευθύνει την κοινωνική μηχανή διαφεύγει συνεχώς*». Έκτοτε, η πραγματικότητα δεν έχει αλλάξει ουσιαστικά, παρά τις πολλές εκατέρωθεν προσμίξεις των δύο συστημάτων.

Πολλές, πάντως, από τις διαφορές τους έγκεινται στη βασική επιστημολογική διαφορά δύο φιλοσοφικών ρευμάτων: του πραγματισμού που αποτέλεσε τη βάση της αμερικανικής παράδοσης και της συστηματικής και αφηρημένης ορθολογικής προσέγγισης του κόσμου, στην οποία στηρίζεται η ευρωπαϊκή παράδοση. Η διαφορά αυτή έχει αποτυπωθεί και στα έργα των ιδρυτών της αμερικανικής δημόσιας διοίκησης, όπως του Woodrow Wilson (1987), που «εξαμερικάνισε» την ευρωπαϊκή παράδοση και τη θεωρία του κράτους.

Έτσι, στην ευρωπαϊκή παράδοση, το κράτος έχει συνδεθεί άρρηκτα με τους (εθνικούς) θεσμούς, τους νόμους, το δημόσιο συμφέρον και την κοινωνική ευημερία. Για την εξυπηρέτηση και σωστή λειτουργία τους, το κράτος -νοούμενο με την ιεραρχική σχέση των πολιτικών προϊσταμένων προς το «διοικητικό μηχανισμό» και την ποιοτική διαφοροποίηση απ' αυτόν, αφού ο τελευταίος δεν αποτελεί τμήμα της κυβέρνησης που αποφασίζει, αλλά εκτελεστικό μηχανισμό με κατοχυρωμένη αυτονομία- αναλαμβάνει τη στήριξή τους ανεξάρτητα από το βαθμό παρέμβασης άλλων κοινωνικών συστημάτων, όπως η οικονομία και οι αγορές (Rutgers, 2001). Το

κράτος διορθώνει τα σφάλματα της αγοράς και καθορίζει τους κανόνες λειτουργίας, συμβίωσης και επικοινωνίας των διαφορετικών κοινωνικών συστημάτων και ομάδων. Το μέσον που χρησιμοποιεί για την άσκηση των αρμοδιοτήτων του είναι οι ρυθμιστικοί κανόνες και η νομιμοποίηση των ενεργειών του γίνεται από τον ίδιο τον λαό, κατά την παλιά ελληνο-ρωμαϊκή παράδοση. Η διάκριση μεταξύ δημόσιας διοίκησης και δικαίου διατυπώνεται, για πρώτη φορά, στην ευρωπαϊκή θεωρία του κράτους κατά τη δεκαετία του ’60. Η διοικητική επιστήμη εμφανίζεται έκτοτε ως διεπιστημονικός κλάδος που υπόσχεται ότι μπορεί να υπερβεί τα αδιέξοδα των παραδοσιακών προσεγγίσεων και να οδηγήσει στην καλύτερη διοίκηση της κοινωνίας.

Από την άλλη πλευρά, στην αμερικανική παράδοση, όλα όσα είναι διακριτά στην ευρωπαϊκή συγχέονται: η έννοια του κράτους διευρύνεται και σε αυτή εντάσσονται οι σχέσεις μεταξύ των κοινωνικών ομάδων, οι θεσμοί, η πολιτική εξουσία της κυβέρνησης και η δημόσια διοίκηση. Ο πλουραλισμός, η αντιπροσώπευση και η κουλτούρα του διαλόγου εμφανίζονται εδώ ως εργαλεία, απαραίτητα και ικανά να επιτύχουν μια καλής ποιότητας διακυβέρνηση -κεντρική έννοια γύρω από την οποία αρθρώνονται το κράτος και οι θεσμοί. Στην αμερικανική θεωρία, η διακυβέρνηση και η δημοκρατία δεν αποτελούν κατηγορήματα του κράτους ή του πολιτικού συστήματος, αλλά της ίδιας της κοινωνίας και εκδηλώνονται με τη μορφή της αυτο-οργάνωσης. Σ’ ένα τέτοιο σχήμα, η δημόσια διοίκηση, οι νόμοι και τα δικαστήρια έχουν ισχυρότατες διεπαφές και λιγότερες καθετοποιημένες διαφορές από ό,τι στην ευρωπαϊκή παράδοση. Σε συνέχεια της μεγάλης φιλελεύθερης παράδοσης του Locke και του Stuart Mill[2], στην οποία εξαίρεται η ανειρήνευτη μάχη μεταξύ του ανθρώπου, του ελεύθερου υποκειμένου και των μηχανισμών που αυτός δημιουργεί, η αμερικανική παράδοση συγκροτεί, με επίκεντρο το υποκείμενο, ένα σύστημα όχι αυτόνομων, αλλά αλληλο-ελεγχόμενων μηχανισμών, μέσω της λειτουργίας των οποίων προσδιορίζεται το εκάστοτε περιεχόμενο του «δημοσίου συμφέροντος» ,αντίθετα από την ευρωπαϊκή παράδοση στην οποία αυτό προσδιορίζεται αξιωματικά και οι θεσμοί καλούνται να το εξυπηρετήσουν.

Σε πρακτικό επίπεδο, εάν ήθελε κάποιος να διερευνήσει τις ομοιότητες και τις διαφορές της ευρωπαϊκής διοικητικής έρευνας και διδασκαλίας από την αμερικανική,

---

[2] Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο John Stuart Mill: “*The theory of government would thus be built up from the separate theorems of the elements which compose a good state of society”* (ιδίου, *On Liberty and other Essays*, Oxford University Press, New York 1991, σελ. 218).

θα εντόπιζε χωρίς δυσκολία την εξής: Στις ΗΠΑ η διοικητική επιστήμη δεν συνδέεται κατ' ανάγκη με το διοικητικό δίκαιο ούτε κι αυτό συνδέεται άρρηκτα με το κράτος. Κατά συνέπεια, ένας φοιτητής της διοικητικής επιστήμης δεν χρειάζεται να γνωρίζει οπωσδήποτε διοικητικό δίκαιο -κάτι, εντελώς ξένο προς την ευρωπαϊκή παράδοση. Εξάλλου, διοικητικό δίκαιο μπορεί να διδαχθεί ο φοιτητής της νομικής, χωρίς κι αυτός να είναι υποχρεωμένος να γνωρίζει διοικητική επιστήμη. Στην Ευρώπη, ωστόσο -και, στην Ελλάδα ακόμα περισσότερο- η διοικητική επιστήμη θεωρείται αναπόσπαστο «συμπλήρωμα» του διοικητικού δικαίου.

Οι διαφορές μεταξύ των δύο θεωρήσεων φαίνεται, σε μια πρώτη προσέγγιση, ότι είναι τέτοιες που δεν επιτρέπουν τη δημιουργία μιας συναντίληψης περί δημόσιας διοίκησης ή διοικητικής μεταρρύθμισης. Μια εγγύτερη εξέτασή τους, όμως, δείχνει ότι δεν απέχουν και τόσο. Όσον αφορά τις κεντρικές έννοιες του κράτους και της διοίκησης, υπάρχει συμφωνία σε μείζονες θέσεις (όπως, για παράδειγμα, ότι το κράτος συντίθεται από διαφορετικές εξουσίες/λειτουργίες), ενώ διαφωνία προκύπτει για τις μεταξύ τους σχέσεις και το βαθμό ζεύξης τους. Οι μεν Ευρωπαίοι υποστηρίζουν ότι πρέπει να είναι, κατά το δυνατόν, ανεξάρτητα, οι δε Αμερικανοί ότι πρέπει να βρίσκονται σε σχέση αμοιβαίας ισορροπίας. Το ίδιο ισχύει και για μια άλλη βασική έννοια, αυτή της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ενώ η αυτοδιοίκηση στην Ευρώπη κατανοείται ως οργανικό τμήμα του κράτους με λειτουργική αυτοτέλεια, στις ΗΠΑ ο όρος σημαίνει, κυρίως, μια μορφή αυτο-οργάνωσης της κοινωνίας, ανεξάρτητη από το κράτος[3].

Ορθότερο, χρησιμότερο και σκόπιμο θεωρούμε να μαθαίνουν οι δημόσιοι υπάλληλοι, οι ακαδημαϊκοί και κάθε ενδιαφερόμενος από τις καλύτερες πρακτικές του άλλου, να συγκρίνουν και, ενδεχομένως, να διορθώνουν τα σημεία στα οποία εντοπίζουν λάθη ή αδυναμίες. Σε ένα δεύτερο επίπεδο, θα μπορούσαν να εξετασθούν οι προϋποθέσεις ενεργοποίησης καθεμιάς από τις προηγούμενες θεωρήσεις και να μελετηθούν οι συνάφειες, αποκλίσεις ή και υπερβάσεις των γνωσιοθεωρητικών πλαισίων αναφοράς τους.

Σε ότι αφορά τιες παραμέτρους διαμόρφωσης δημόσιων πολιτικών στην Ελλάδα, δύο είναι οι κυριότερες: Η αναπαραγωγή και διατήρηση παγιωμένων θεσμών και η προτιμήσεις και στρατηγικές επιδιώξεις τωγν εμπλεκόμενων παικτών στην

[3] Η αντιπαραβολή του Jefferson, με το σύνθημα «*η καλύτερη κυβέρνηση είναι εκείνη που κυβερνά λιγότερο*», με την ευρωπαϊκή παράδοση μιας εκτενούς, επαγγελματικής δημόσιας διοίκησης υφέρπει και σήμερα στις εκατέρωθεν αντιλήψεις σε σχέση με το εύρος του δημόσιου τομέα, τη συμμετοχή και συναπόφαση των κοινωνικών εταίρων, κλπ.

διαμόρφωση της δημόσιας ατζέντας (βλ. αντίστοιχο κεφάλαιο 2). Τούτο σημαίνει ότι μεταβολή μιας δημόσιας πολιτικής μπορεί να επέλθει με τρεις δυνατούς τρόπους: όταν αλλάζουν οι προτιμήσεις των εμπλεκόμενων παικτών, όταν αλλάζουν οι στρατηγικές κατευθύνσεις των θεσμικών παραγόντων ή όταν αλλάζουν και τα δύο.

Στην Ελλάδα πρέπει πάντα να λαμβάνονται υπόψη για την διαμόρφωση των δημόσιων πολιτικών και οι βασικές στρατηγικές κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι οποίες εκφράζονται σε κείμενα των θεσμικών οργάνων της (Συμβούλιο, Επιτροπή, Κοινοβούλιο, Δικαστήριο). Χαρακτηριστική τέτοια περίπτωση ήταν η στρατηγική της Λισσαβώόνας η οποία μετά την διακηρυκτικού τύπου ανακοίνωση για μια Ευρώπη που θα είναι "η πιο ανταγωνιστική οικονομία της γνώσης μέχρι το 2010", εξειδικεύτηκε από τα αρμόδια Ευρωπαϊκά όργανα σε τέτοια λεπτομέρεια και ορίστηκαν μηχανισμοί παρακολούθησης της πορείας επίτευξης των στόχων της ώστε οι δημόσιοι υπάλληλο0ι από όλα τα κράτη μέλη δρούσαν συντονισμένα προς την επίτευξή τους. Οι αιτίες για την αποτυχία της στρατηγικής αποτελούν ένα θέμα που δεν είναι δυνατό να περιληφθεί στις λίγες σελίδες του παρόντος εγχειριδίου.

Οι δημόσιες πολιτικές αποτελούν το σύνολο των μέσων επίτευξης ενός στόχου - εθνικού είτε υπερεθνικού. Στην Ελλάδα οι δημόσιες πολιτικές λαμβάνουν κατά κύριο λόγο τη μορφή μιας ρυθμιστικής παρέμβασης. Τούτο δεν σημαίνει όμως - όπως θα δούμε στα κεφάλαια που ακολουθούν - ότι είναι λιγότερο σημαντικές οι επιχειρησιακές δράσεις και οι πόροι που απαιτούνται για την θέση σε εφαρμογή της πολιτικής.

Τα στελέχη και οι τεχνοκράτες της δημόσιες διοίκησης θα πρέπει πάντα να έχουν κατά νου, όταν προτείνουν εναλλακτικές λύσεις ενός προβλήματος στην πολιτική ηγεσία του φορέα στον οποίο υπηρετούν, την πολιτική οικονομία των δημόσιων πολιτικών. Ένας καινοτόμος ορθολογικός εισηγητής προωθεί μια συγκεκριμένη καινοτομία όταν το όφελος από την αλλαγή είναι πολύ μεγαλύτερο από το κόστος υιοθέτησης υιοθέτησής της, αλλά και από το καθαρό κέρδος που μπορεί να αφήσει κάθε άλλη διαθέσιμη εναλλακτική πρόταση αλλαγής.

1.5 Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΗΝ Ε.Ε. ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις εμφανίζονται στην Ευρώπη, τόσο στα κοινοτικά όργανα όσο και στα κράτη μέλη, για τον ίδιο λόγο που εμφανίσθηκαν και στις άλλες περιοχές του κόσμου. Ζητούμενο είναι η μείωση του κόστους της διοικητικής δράσης, η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα των δημοσίων οργανώσεων.

Οι μεταρρυθμίσεις πρέπει να κρίνονται με όρους διαδικαστικούς και όχι ουσιοκρατικούς -εάν, δηλαδή, είναι ή δεν είναι κατάλληλες για την επίτευξη των στόχων που επαγγέλλονται- κι αντίστροφα, εάν οι διακηρυγμένοι στόχοι τους οδηγούν στην επιλογή των συγκεκριμένων ή άλλων μεταρρυθμίσεων. Στην Ελλάδα, οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες είναι εν πολλοίς κατευθυνόμενες από τις χρηματοδοτικές δυνατότητες που παρέχουν τα διαρθρωτικά ταμεία και για το λόγο αυτό στηρίζονται στις αρχές της Ευρωπαϊκής διακυβέρνησης. Οι στόχοι της διακυβέρνησης της ΕΕ, όπως αυτοί καταγράφονται στα κείμενα των κοινοτικών οργάνων είτε στη βιβλιογραφία είναι:

α) Η μεγαλύτερη και αμεσότερη συμμετοχή των πολιτών στη λήψη των αποφάσεων,

β) η ενίσχυση της λογοδοσίας και της υπευθυνότητας των συμμετεχόντων στις αποφάσεις, και

γ) η διασφάλιση της αποτελεσματικότητας και της συνοχής των Ευρωπαϊκών πολιτικών.

Προκειμένου να εξυπηρετηθούν οι προηγούμενες αρχές επιδιώκεται η μεγαλύτερη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων και διαφάνεια στη λήψη των αποφάσεων. Μέτρα που συμβάλλουν προς την κατεύθυνση αυτή είναι

i. η ενημερωμένη, ηλεκτρονική πληροφόρηση για την προετοιμασία της πολιτικής σε όλα τα στάδια της λήψης αποφάσεων,
ii. η στενότερη αλληλεπίδραση με τις περιφερειακές και τοπικές κυβερνήσεις και την κοινωνία πολιτών,
iii. η θέσπιση συστηματικότερου διαλόγου με τους αντιπροσώπους των περιφερειακών και τοπικών κυβερνήσεων και
iv. η μεγαλύτερη ευελιξία στον τρόπο εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας.

Βέλτιστες πολιτικές που οδηγούν σε καλύτερης ποιότητας ρυθμίσεις και αποτελέσματα. Για τον σκοπό αυτό, προτείνονται και υιοθετούνται (νέες) μεθοδολογίες εντοπισμού της αναγκαιότητας των πολιτικών/διοικητικών

κανονιστικών παρεμβάσεων, όπως είναι η κοινωνική διαβούλευση και η ανάλυση των κανονιστικών επιπτώσεων. Αυτές βέβαια οι μεθοδολογίες και πρακτικές είναι γνωστές και δοκιμασμένες από την εφαρμογή της κανονιστικής μεταρρύθμισης στον αγγλοσαξωνικό κόσμο, εδώ και μια εικοσαετία.

Οι αρχές και στόχοι που αναφέρθηκαν προηγουμένως αποτυπώνονται σε σχέδια δράσης, βασικός υποκινητής κι επόπτης των οποίων είναι τα ευρωπαϊκά όργανα, προεχόντως, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Το θέμα, όμως, που θα πρέπει να διερευνηθεί, πέρα από τη ρηματική υιοθέτηση των προηγούμενων, είναι κατά πόσον οι εξαγγελίες για τη μεταρρύθμιση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης έχουν τα εχέγγυα διασφάλισης της αποτελεσματικότητάς τους.

Οι προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις θα μπορούσαν να διαφοροποιηθούν σε δύο κατηγορίες:

Στις μεταρρυθμίσεις που αφορούν την ενίσχυση των δημοκρατικών διαδικασιών στο εσωτερικό των Ευρωπαϊκών οργάνων- με λέξεις κλειδιά σ' αυτή την κατηγορία δράσεων τη «νομιμοποίηση», «λογοδοσία», «διαφάνεια» και «σαφήνεια», και σε εκείνες που αφορούν την ενίσχυση του επαγγελματισμού και της αποτελεσματικότητας των κοινοτικών και εθνικών δημοσίων υπαλλήλων με λέξεις-κλειδιά την «αποτελεσματικότητα», «αποδοτικότητα» και «συνοχή».

Ο συνδυασμός των δύο αυτών στρατηγικών κατευθύνσεων αποτελεί σταθερή επιδίωξη της ΕΕ στο θέμα της διακυβέρνησης και διακηρύσσεται στα επίσημα κείμενα της Επιτροπής.

Οι προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις θεωρούνται αδύναμες να συμβάλλουν στον εξορθολογισμό και ουσιαστικό εκσυγχρονισμό των ευρωπαϊκών οικονομιών που προωθείται μέσω των κανόνων της ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς και αποτελεί τη μείζονα κοινή ευρωπαϊκή πολιτική. Η «ασύμμετρη πολιτική οικονομία»[4] της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης απαιτεί την ύπαρξη ασύμμετρων και όχι προκρούστειων πολιτικών. Εκτιμάται ότι η κατασκευή του «πολίτη» τόσο στα κείμενα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όσο και σε αντίστοιχα κείμενα άλλων διεθνών οργανισμών υπακούει σε έναν οικονομικό ορθολογισμό που αντιλαμβάνεται τον πολίτη όχι ως υποκείμενο κοινωνικών και συνταγματικών δικαιωμάτων αλλά ως παθητικό οικονομικό υποκείμενο (market citizen).

[4] Με τον όρο αυτό περιγράφονται οι διαφοροποιημένες ανάγκες και προσεγγίσεις που απαιτούνται για μια Ευρώπη στην οποία θα έχει επιτευχθεί σύγκλιση όχι μόνο οικονομική αλλά και κοινωνική και διοικητική. Η ασύμμετρη πολιτική οικονομία αναφέρεται στις διαφορετικές προσεγγίσεις και μεταρρυθμιστικές προσπάθειες για την ευόδωση της επιδίωξης της ευρωπαϊκής σύγκλισης.

Παρά την αδυναμία της να αποδεχθεί ένα κοινό πλαίσιο διακυβέρνησης και παρά τις έντονες αντιπαραθέσεις που προκαλούν στο εσωτερικό της προτάσεις, όπως εκείνη της «Λευκής Βίβλου» ή του «Σχεδίου Συντάγματος», η ΕΕ επιχειρεί, ωστόσο, να διαμορφώσει τις βάσεις μιας ενιαίας πολιτικής για τη μεταρρύθμιση τόσο της κοινοτικής δημόσιας διοίκησης όσο και των εθνικών δημοσίων διοικήσεων. Με δεδομένη την ετερογένεια των κρατών μελών της και τις σημαντικές διαφοροποιήσεις μεταξύ τους, η προώθηση των μεταρρυθμίσεων γίνεται σισύφειο έργο. Αυτόν ακριβώς το σκοπό εξυπηρετεί η κατασκευή του κοινού ευρωπαϊκού διοικητικού χώρου, που τα τελευταία χρόνια, είναι πολύ εντονότερη σε σχέση με την παρελθούσα δεκαετία όταν άρχισε να τίθεται η προβληματική του, επ' ευκαιρία του κοινοτικού δικαίου («acquis communautaire»), το οποίο αποτελούσε τον πρώτο υπαρκτό κοινό ευρωπαϊκό χώρο.

Συνήθως, ο ενιαίος ευρωπαϊκός διοικητικός χώρος νοηματοδοτείται ως μια σταδιακή εκχώρηση αρμοδιοτήτων από τα κράτη μέλη προς τις Βρυξέλλες, με σκοπό τη σύγκλιση διοικητικών δομών, διαδικασιών και αξιών προς την κατεύθυνση δημιουργίας ενός κοινού μοντέλου διοίκησης, διακριτά ευρωπαϊκού. Η «Ευρωπαιοποίηση» είναι η διαδικασία που οδηγεί στον κοινό ευρωπαϊκό διοικητικό χώρο. Πιο συγκεκριμένα, ως «Ευρωπαιοποίηση» νοείται «μια διαδικασία δημιουργίας, διάχυσης και θεσμοποίησης τυπικών και άτυπων κανόνων, διαδικασιών, παραδειγμάτων πολιτικής, τρόπων «του να πραγματοποιείς» και κοινών πεποιθήσεων και αρχών, οι οποίες νοηματοδοτούνται και σχηματοποιούνται κατά τη δημιουργία κοινών δημόσιων πολιτικών και, εν συνεχεία, ενσωματώνονται στη λογική των εγχώριου λόγου, της ταυτότητας, των πολιτικών δομών και δημόσιων πολιτικών». Άρα, η «Ευρωπαιοποίηση» είναι κάτι περισσότερο από σύγκλιση, κάτι περισσότερο από εναρμόνιση και από πολιτική ολοκλήρωση: είναι εγκόλπωση κοινών νοηματοδοτήσεων, και των αξιών στις οποίες αυτές παραπέμπουν. Αυτή, όμως, η μορφή σύγκλισης δεν τίθεται ως προτεραιότητα στην πολιτική ατζέντα, ενώ συζητούνται ιδιαίτερα οι τεχνικές πλευρές της, που έχουν παθητικό χαρακτήρα.

Όσοι μοιραζόμαστε μια γραφειοκρατική-δικαιοκρατική κουλτούρα οργάνωσης και διοίκησης είμαστε, κατά παράδοση, αντίθετοι ή επιφυλακτικοί απέναντι στην αλλαγή των διοικητικών συστημάτων μας, που διαμορφώθηκαν και αποτελούν πολιτικές, κοινωνικές και πολιτισμικές κατακτήσεις. Μάλιστα, στις περιπτώσεις της γαλλικής και γερμανικής παράδοσης, η αντίδραση είναι περισσότερο κατανοητή, αφού μέχρι την υποχώρησή τους έναντι του αγγλοσαξωνικού προτύπου, αυτές αποτελούσαν

μοντέλα διακυβέρνησης προς εξαγωγή στον υπόλοιπο κόσμο. Παραμένει, πάντως, ισχυρή η διάκριση μεταξύ των «ηπειρωτικών» («continental») κρατο-κεντρικών διοικητικών μοντέλων και του αγγλοσαξονικού συστήματος του εθιμικού δικαίου («common law»), τα οποία έχοντας διαμορφώσει δύο διαφορετικά οργανωτικά και διοικητικά πρότυπα μπορούν να οδηγήσουν είτε σε συμπεριφορές περιχαράκωσης είτε σε συμπεριφορές «σούπερ-μάρκετ»[5], όπου η μίμηση του διοικητικού τύπου υποκαθιστά την ουσία της μεταρρύθμισης.

Η υφέρπουσα σύγκρουση αξιών μεταξύ της κεντρο-ευρωπαϊκής παράδοσης της «νομιμότητας» και της αγγλοσαξωνικής «αποτελεσματικότητας» παραπέμπει σε θεμελιακές διαφορές κατανόησης του κράτους. Παρόλο που στη φιλοσοφική του βάση το επιχείρημα αυτό εξακολουθεί να είναι ισχυρό, στην πολιτική πρακτική έχει αποδυναμωθεί, αφού οι ρυθμοί των εξελίξεων στην τεχνολογία, στη διοίκηση της πληροφορίας και την οικονομία ακύρωσαν πολλές από τις παγιωμένες διαφορές μας, δημιουργώντας γέφυρες επικοινωνίας και κατανόησης.

[5]Η προσέγγιση και ερμηνεία της διοικητικής δράσης με την έννοια του «σούπερ μάρκετ» αναφέρεται σε εκείνη την κατάσταση στην οποία λαμβάνονται αποφάσεις μεταξύ δρώντων με αντικρουόμενα συμφέροντα σε αντίθεση με το μοντέλο κατά το οποίο οι αποφάσεις εκπορεύονται από μια κεντρική ενιαία θέληση. Ιδιαίτερη αναφορά στην προσέγγιση σούπερ μάρκετ στη θεωρία του κράτους έχει κάνει ο Christopher Hood στο «A public management for all seasons?”, στο Public Adminstration 69, pp 121-36, Spring 1991.

1.6 ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΘΕΜΑΤΩΝ ΣΤΗΝ ΔΗΜΟΣΙΑ ΑΤΖΕΝΤΑ, ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΕΣ ΕΠΙΛΟΓΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Η διαμόρφωση της δημόσιας ατζέντας γίνεται μέσα από μια διαδικασία συμβιβασμών και διεκδικήσεων ομάδων συμφερόντων, οι οποίες «αφηγούνται» τα επιχειρήματά τους με σκοπό την προώθηση των θέσεών τους. Οι αφηγήσεις κατασκευάζονται μέσα σε ένα κοινωνικό περιβάλλον από ανθρώπους, και είναι καθ' εαυτές μια μορφή τεχνήματος (artifact) με ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά με τα τεχνολογικά τεχνήματα, στη δημιουργία των οποίων οι εν λόγω αφηγήσεις συνέβαλαν. Οι διηγήσεις που απευθύνονται στους πολιτικούς, αλλά και οι δεύτερης τάξης διηγήσεις που αφηγούνται τις ιστορίες των διηγήσεων που οδήγησαν στην υιοθέτηση μιας πολιτικής, είναι αφηγήσεις που ορίζουν ένα πρόβλημα και προτείνουν τρόπους επίλυσής του. Με τον τρόπο αυτό διαμορφώνεται η δημόσια ατζέντα της πολιτικής και περνά το υπό συζήτηση θέμα από την ημερήσια διάταξη των διοικητικο-πολιτικών παραγόντων στην επίσημη ατζέντα της πολιτικής δράσης (Cobb, R. et. al. 1976). Συχνά οι υιοθετούμενες πολιτικές σχετίζονται άμεσα με τον τρόπο με τον οποίο έχει γίνει η αφήγηση. Ήδη από τη στιγμή που κάτι θα εντοπισθεί και θα χαρακτηρισθεί «πρόβλημα» το οποίο χρήζει κρατικής παρέμβασης, ο αφηγητής έχει επιτύχει μεγάλο μέρος του σκοπού του.

Δεν είναι δυνατή επομένως μια επιστημονική συζήτηση για τη διαμόρφωση κάποιας πολιτικής χωρίς να γίνει αναφορά στις κοινότητες, τις ομάδες και τους δρώντες που έπαιξαν ρόλο στη διαμόρφωση της πολιτικής. Και όσο ισχυροί αν είναι κάποιοι από τους δρώντες που μετέχουν στη διαμόρφωση των πολιτικών, αυτές δεν παύουν να είναι αποτέλεσμα και της οπτικής, αλλά και των αφηγήσεων υποομάδων και ατόμων.

Σύμφωνα με τους Cobb και Elder (1983) υπάρχουν τέσσερα σύνολα παραγόντων που είναι σε θέση να καθορίζουν μια ευνοϊκή πρόσβαση των ενεχόμενων ομάδων στη θεματική διάταξη των πολιτικο-διοικητικών δρώντων. Κάποιες ομάδες διαθέτουν διάφορα μέσα, υλικά, συμβολικά, οργανωτικά, που υπερέχουν έναντι άλλων ομάδων, γεγονός που διευκολύνει την κινητοποίηση των μηχανισμών στήριξης από τους δημόσιους και ιδιωτικούς δρώντες (π.χ. ο ρόλος των μεγαλοκατασκευαστών στα προγράμματα εξοπλισμού). Ορισμένες ομάδες βρίσκονται σε μια τέτοια στρατηγική θέση, που διευκολύνει τη δημοσιοποίηση των προβλημάτων τους (περιπτώσεις βιομηχάνων ή αγροτών, για παράδειγμα), ορισμένες ομάδες ευνοούνται κοινωνικά ως προς τις κυρίαρχες αναπαραστάσεις και πεποιθήσεις, γεγονός που νομιμοποιεί τις διεκδικήσεις τους

από ευρείες και ποικίλες ομάδες πολιτών. Αυτό το γενικό σχήμα, που θεμελιώνεται στη θεωρητική αρχή μιας ανισότητας μέσων ανάμεσα στα άτομα ή/ και τις ομάδες, σηματοδοτεί έτσι και μια ενδεχόμενη ανισότητα σε επίπεδα ευκαιριών πρόσβασης ενός προβλήματος στη θεματική διάταξη, όχι μόνο σε σχέση με τα εγγενή χαρακτηριστικά του («πραγματική» γνώση των κατάλληλων δεδομένων, πρόβλημα που ανακύπτει από ένα χώρο δυνατοτήτων καθοριζόμενων από τις κυρίαρχες αξίες...), αλλά και σε σχέση με τη φύση των εισηγητών του προβληματισμού ή/και των κινητοποιούμενων ατόμων.

Είναι δυνατόν να διακρίνει κανείς πολλά στοιχεία στα χαρακτηριστικά των δρώντων, που ενδέχεται να επηρεάζουν την παραγωγή των δημόσιων πολιτικών. Μπορούμε, καταρχάς, να ξεχωρίσουμε δύο τύπους ουσιαστικών παραγόντων: τα μέσα και τις ποικίλες δυνατότητες δράσης (repertoires) των δρώντων. Ως μέσα μπορούν να ορισθούν τα χαρακτηριστικά που παρέχουν στους δρώντες μια ικανότητα δράσης ή, ακριβέστερα, που τους διασφαλίζουν μια εξουσία, στο μέτρο που η τελευταία αυτή έννοια γίνεται αντιληπτή ως ένας ιδιαίτερος τύπος σχέσης (με την κλασική παραδοχή, η ικανότητα του Α να εξαναγκάζει τον Β σε μια δράση στην οποία ο Β δεν θα προέβαινε χωρίς την παρέμβαση του Α). Η φύση αυτών των μέσων ποικίλλει από τη μια χώρα στην άλλη, από τη μια εποχή στην άλλη, καθώς επίσης και από τη μια κοινωνική σφαίρα στην άλλη, εφόσον τα μέσα των δρώντων δεν είναι δυνατόν να αποτιμηθούν παρά μόνο μέσω των σχέσεων που τα δεσμεύουν και των πλαισίων στα οποία λειτουργούν. Ωστόσο ορισμένα στοιχεία απαντώνται συχνά στο χαρακτηρισμό των μέσων μιας δεδομένης ομάδας, κυρίως ο βαθμός και ο τρόπος οργάνωσης της ομάδας, η φύση των ελίτ της, ο βαθμός θεσμοποίησης της ομάδας στους κόλπους του πολιτικο-διοικητικού μηχανισμού, η ικανότητα της να ορίζει κατά τρόπο περισσότερο ή λιγότερο αυτόνομο το δικό της συμφέρον, χαρακτηριστικό που εξαρτάται από μια ποικιλία στοιχείων, ιστορικών, ατομικών, συγκυριακών καθώς και θέσεων, που χαρακτηρίζουν αυτή την ίδια την ομάδα συμφερόντων.

Τα μέσα[6], όποια κι αν είναι αυτά, κινητοποιούνται συγχρόνως «εσωτερικά» και «εξωτερικά». Οι δυο αυτές λογικές μπορούν να συνδυαστούν, να συσσωρευτούν ή να αντιπαρατεθούν, έχοντας κυρίως ως στόχο «να αναγνωριστεί και να διασφαλιστεί η συνεχής ύπαρξη της ομάδας, η άρτια παρουσία της (δηλαδή το να γενικεύει και να αποφεύγει την υποβάθμιση της αιτίας σε καθαρό συμφέρον) και η ορθή εκπροσώπηση της από τους αντιπροσώπους της» (Richardson 1997). Η ομάδα οφείλει πράγματι να αποδεικνύει συχνά τη νομιμότητά της και την ιδιότητά της

[6] Έχοντας ορίσει τα μέσα ως τα χαρακτηριστικά που παρέχουν στους δρώντες μια ικανότητα δράσης ή, ακριβέστερα, που τους διασφαλίζουν μια εξουσία, οδηγούμαστε στο συμπέρασμα ότι εξουσία δράσης ενδέχεται να έλκει μία οργάνωση τόσο από τον τρόπο της εσωτερικής της διάρθρωσης (π.χ. οι διαδικασίες του συνεδρίου ενός κόμματος) ή εξωτερικά (π.χ. συσχετισμοί δυνάμεων που παρέχουν στους συγκεκριμένους δρώντες ιδιαίτερη ισχύ την δεδομένη χρονική στιγμή)

να εκπροσωπεί «πραγματικά» τα συμφέροντα των μελών της, κυρίως μέσω της ικανότητάς της να αναδεικνύει «πραγματικά» τα προβλήματα στη θεματική διάταξη και να εγγυάται την αποτελεσματικότητα των ανειλημμένων αποφάσεων από τη στιγμή που τίθενται σε εφαρμογή. Όσο περισσότερο μια ομάδα θα διασφαλίζει έτσι την τακτή και μάλιστα συνεχή δημοσιοποίηση των προβλημάτων που γίνονται αντιληπτά ως σημαντικά από τα μέλη της, τόσο θα ενισχύει, τη νομιμότητα της θέσης της. Αντιστρόφως, όταν οι διάφορες εντεταλμένες οργανώσεις θα κριθούν αδύναμες να «οδηγήσουν» τα προβλήματα των ομάδων που εκπροσωπούν στη θεματική διάταξη, θα βρεθούν αντιμέτωπες με περισσότερο ή λιγότερο δομημένα κινήματα διαφωνούντων. Το παράδειγμα των «συντονιστικών επιτροπών», δηλαδή συναρθρώσεων συμφερόντων με ασταθή και εφήμερο χαρακτήρα (Mossialos 2005), μπορεί να θεωρηθεί από τη σκοπιά αυτή ως η ένδειξη μιας αυξανόμενης έντασης ανάμεσα στις εσωτερικές/εξωτερικές λογικές, ένταση αναγνωρίσιμη ιδιαιτέρως από τον πολλαπλασιασμό των ομάδων που συμμετέχουν στους μηχανισμούς καθορισμού της θεματικής διάταξης.

Έτσι, όποια και αν είναι η θεωρούμενη ομάδα, η κινητοποίηση αυτών των διαφορετικών μέσων θα τροφοδοτεί τις περισσότερες φορές συλλογικές δράσεις επιφορτισμένες με τη συγκρότηση της ομάδας στη σχέση που αναπτύσσει με τους άλλους κοινωνικούς δρώντες, και κυρίως στη σχέση της με το Κράτος. Τέτοιοι τρόποι δράσης συγκεντρώθηκαν κάτω από τον γενικό όρο ποικίλες δυνατότητες δράσης ή, διαφορετικά ειπωμένο, το σύνολο των μέσων που εφαρμόζονται για την άσκηση μιας εξουσίας, γενικά υπό τη μορφή μιας επιρροής προς τους δημόσιους φορείς λήψεως αποφάσεων, κατά τη διάρκεια της φάσης καθορισμού των κοινωνικών προβλημάτων στη θεματική διάταξη, όπως και στη διαδικασία εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών. Σύμφωνα με τον Charles Tilly (2003), πρόκειται εδώ περισσότερο για μια μεταφορά παρά για μια έννοια, αλλά ο όρος «ποικίλες δυνατότητες» επιτρέπει ωστόσο να κατασκευάσει κανείς με σύνεση (απορρίπτοντας κάθε μορφή θεωρητικής αρχής που αναφέρεται στην τακτικότητα ή στον αναγκαίο και διαρκή χαρακτήρα ενός δεδομένου φάσματος δυνατοτήτων) «ένα μοντέλο όπου η συσσωρευμένη εμπειρία δρώντων διασταυρώνεται με τις στρατηγικές αρχών, καθιστώντας ένα σύνολο περιορισμένων μέσων δράσης πιο πρακτικό, πιο ελκυστικό, και συχνότερο από πολλά άλλα μέσα που θα μπορούσαν, θεωρητικά, να εξυπηρετούν τα ίδια συμφέροντα». Ένα από τα πλέον μελετημένα παραδείγματα αυτών των κυρίαρχων ποικίλων δυνατοτήτων συλλογικής δράσης είναι οι διάφορες μορφές διαδήλωσης, οι ειρηνικές, οργανωμένες και συλλογικές πορείες που παρέχουν σε μια ομάδα ή ομάδες ή/και σε ένα πρόβλημα ή προβλήματα μια ορατότητα και ελκύουν την προσοχή των δημόσιων εξουσιών (Tilly 2003[2]).

Αυτή η κινητοποίηση των μέσων και των ποικίλων δυνατοτήτων δράσης στοχεύει συχνότερα στη διεύρυνση του ενδιαφερόμενου «κοινού» σε σχέση με ένα συγκεκριμένο πρόβλημα ή/ και μια συγκεκριμένη διεκδίκηση. Κατ' αυτή την έννοια, οι Cobb και Elder μπόρεσαν να διακρίνουν διάφορους δυνατούς τύπους «κοινού», πέρα από τους άμεσα «συμμετέχοντες» στις δυναμικές «επισήμανσης» και διευθέτησης των προβλημάτων, «τύπους κοινού» μεταξύ των οποίων αυτοί οι «συμμετέχοντες» έχουν τη δυνατότητα να κινητοποιούν τις υποστηρικτικές τους λειτουργίες.

Πέρα από την προώθηση ενός δεδομένου προβλήματος, ένας αριθμός εργασιών επικεντρώθηκε ομοίως στην ανάλυση της επιρροής που ασκούν ορισμένες ομάδες αρνησικυρίας (veto Players) (Tsebelis 2002). Έτσι, ορισμένοι δρώντες, αντί να «φέρουν» ένα πρόβλημα στη θεματική διάταξη, μπορούν αντίθετα να αρνηθούν κάθε μορφή ανάδυσης ενός δεδομένου προβληματισμού, κυρίως όταν αυτός ενδέχεται να τροποποιεί την κατάσταση τους. Η μελέτη ταυ Ezra Suleiman (1984) αναφορικά με τους συμβολαιογράφους στη Γαλλία δείχνει πόσο η ομάδα αυτή, για συγκεκριμένους ιστορικούς λόγους που κατέληξαν σε μια ιδιαίτερη διάρθρωση και ειδική θεσμοθέτηση, είναι ικανή να αποφύγει κάθε ανάδυση προβληματισμών που ενδεχομένως απειλούν τα συμφέροντά της.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Barzelay, M., 2001, The New Public Management, University of California Press, Oxford, σελ. 1.
2. Brohm, W., 1989, Verwaltungswissenschaft, στο: Staatslexikon, 7η έκδ., Τόμος 5, Verlag Herder, Freiburg-Basel-Wien, σελ. 757επ.
3. Cobb, R. et. al. 1976. 'Agenda Building as a Comparative Political Process', American Political Science Review, Vol. 70, No. 1, pp. 126-38.
4. Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1983). Participation in American politics: The dynamics of agenda-- building (2nd ed.). Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press
5. Frankenberg, G., 1989, Down by Law: Irony, Seriousness and Reason, στο: Joerges, Ch. & Trubek, D. M., (εκδ.), Critical Legal Thought: An American-German Debate, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, σελ. 317.
6. Hood Christopher, 199, «A public management for all seasons?", στο Public Adminstration 69, pp 121-36, Spring
7. Jeremy Richardson, 1995, The market for political activism: Interest groups as a challenge to political parties, West European Politics, 1743-9655, Volume 18, Issue 1, Pages 116 – 139
8. Mossialos Elias; Sara Allin, 2005, Interest Groups and Health System Reform in Greece, West European Politics, 1743-9655, Volume 28, Issue 2, Pages 420 – 444
9. Rutgers, M. R., 2001, Traditional Flavors? The Different Sentiments in European and American Administrative Thought, στο: Administration and Society, 33/2001, σσ. 220-244.
10. Suleiman Ezra 1984. Bureaucrats and Policy-Making, Holmes & Meier
11. Tilly Charles, 2003, "Changing Forms of Inequality", *Sociological Theory*, 21:1, March 2003, pp. 31- 36
12. Tilly Charles, 2003[2], the politics of collective violence, Oxford University Press
13. Alexis de Tocqueville, 1997, Η Δημοκρατία στην Αμερική, (μτφρ.), Στοχαστής, Αθήνα, σελ. 97.

14. Tsebelis G., 2002, Veto Players, 72-75

15. Wilson, W., 1987, The Study of Administration, στο: Shafritz, J. M. & Hyde, A. C., (εκδ.), Classics of Public Administration, 4η έκδ., Harcourt Brace College Publishers, New York

16. Καρκατσούλης Π., 2004, Το Κράτος σε μετάβαση, Αθήνα, Εκδόσεις Ι.Σιδέρη

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΠΡΑΚΤΙΚΗ ΑΣΚΗΣΗ

Μελέτες του Συλλόγου Ελλήνων Συγκοινωνιολόγων έχουν αποδείξει ότι η χρήση κινητού τηλεφώνου κατά τη διάρκεια της οδήγησης μειώνει την προσοχή και αυξάνει, και μάλιστα τετραπλασιάζει, τον κίνδυνο πρόκλησης τροχαίων ατυχημάτων. Επτά στα δέκα τροχαία που σημειώνονται στους ελληνικούς δρόμους οφείλονται σε εκτροπές οχημάτων, εξαιτίας της απροσεξίας οδηγών που μιλούν συγχρόνως στο κινητό τηλέφωνο.

Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω και έχοντας ως στρατηγική προτεραιότητα την ενίσχυση της Οδικής Ασφάλειας και την μείωση των τροχαίων ατυχημάτων, σας ζητούν να προτείνετε τον καλύτερο τρόπο παρέμβασης για την αντιμετώπιση του προβλήματος.

Οι εναλλακτικές επιλογές είναι τρεις:

α) συντονισμένη και εντατική διαφημιστική εκστρατεία, με την οποία θα προβάλλονται οι κίνδυνοι χρήσης κινητών τηλεφώνων κατά την οδήγηση και θα προωθείται η αλλαγή της οδικής συμπεριφοράς

β) η λήψη νομοθετικού μέτρου που θα επιβάλλει την πλήρη απαγόρευση της χρήσης κινητού τηλεφώνου κατά τη διάρκεια της οδήγησης και

γ) η λήψη νομοθετικού μέτρου που θα επιτρέπει τη χρήση κινητού τηλεφώνου κατά τη διάρκεια της οδήγησης μόνο εφόσον συντρέχουν συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Ειδικότερα, η εν κινήσει χρήση κινητού τηλεφώνου θα επιτρέπεται μόνο όταν αυτό θα είναι τοποθετημένο σε ειδική θέση για ανοικτή ακρόαση ή όταν θα χρησιμοποιείται με ακουστικό ασύρματης επικοινωνίας.

Εκτιμήστε το όφελος, το κόστος και τους κινδύνους κάθε μίας από τις παραπάνω εναλλακτικές επιλογές.

ΕΡΩΤΗΣΕΙΣ

1. Πώς διαμορφώνεται η σχέση νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας κατά τη σύγχρονη εποχή που χαρακτηρίζεται από την ανάπτυξη των τεχνοκρατικών δομών της διοίκησης και την παγκοσμιοποίηση.

2. Αναλύστε τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα της εισαγωγής ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας στη δημόσια διοίκηση.

3. Με τον όρο κάθετη οργάνωση της διοίκησης νοείται :

α) Η υποταγή των οργάνων της διοίκησης στο Σύνταγμα και στους νόμους
β) Η οργάνωση, που γίνεται με βάση το αντικείμενο δραστηριότητας κάθε υπηρεσίας
γ) Η σχέση ιεραρχίας μεταξύ των διαφόρων βαθμίδων της διοίκησης
δ) Ο διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων μεταξύ των περισσότερων οργάνων μιας υπηρεσίας

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ ΚΑΙ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ «ΠΑΙΚΤΩΝ» ΣΤΗ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗΣ ΑΤΖΕΝΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

2.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η γνωστική προσέγγιση των δημόσιων πολιτικών μπόρεσε να αναδείξει τους στενούς δεσμούς ανάμεσα στους αντικρουόμενους σχηματισμούς δρώντων. Μπορεί πράγματι να θεωρήσει κανείς πως η φάση καθορισμού της ατζέντας διαμορφώνει την αρχική φάση ενός προβληματισμού, που δεν στέφεται κατ' ανάγκη με επιτυχία, αλλά που ενδέχεται να καταλήγει στη διαμόρφωση ενός μοντέλου δημόσιας πολιτικής. Σ' αυτή τη φάση συγκρότησης του προβλήματος, που καθορίζει συγχρόνως ως ένα σημείο τους δρώντες, ή αλλιώς τα μέσα που διαθέτουν, τους τρόπους διάρθρωσης και δράσης τους, καθώς και τη φύση των σχέσεων τους, διαμορφώνονται ή/και υλοποιούνται, πράγματι, οι αξίες, οι αναπαραστάσεις και οι πεποιθήσεις που θεμελιώνουν ένα ιδιαίτερο πρότυπο. Εξάλλου, αυτή η ανάμειξη γνωστικών λογικών και συνάρθρωσης συμφερόντων διαφαίνεται ομοίως και στη φάση εφαρμογής μιας δημόσιας πολιτικής, όπου η αποκρυστάλλωση ενός παραδειγματικού προτύπου δημόσιας πολιτικής φαίνεται να εξαρτάται από αντιπαραθέσεις και συμμαχίες που χαρακτηρίζουν το σύστημα δημόσιας δράσης κατά την υλοποίηση μιας δεδομένης απόφασης (Müller 1998).

Ο Michel Callon (1980) πρότεινε μια εννοιολόγηση γι' αυτούς τους μηχανισμούς που διακρίνει τέσσερις ουσιαστικές τάσεις αποκρυστάλλωσης των σχηματισμών δρώντων και των κυρίαρχων παραδειγματικών μοντέλων. Το πρώτο στάδιο αποκαλείται «φάση προβληματισμού». Η κατασκευή του προβλήματος, επεξεργασμένη από έναν δρώντα, προσδίδει πράγματι μια ταυτότητα στους άλλους «συμμετέχοντες», προδιαγράφοντας έναν καθορισμένο γνωστικό και κανονιστικό χώρο. Η προσπάθεια για ισορροπία αυτού του διπλού σχηματισμού καταλήγει στη διαμόρφωση «μηχανισμών κινήτρων», μέσω των οποίων οι δρώντες στην πηγή ενός δεδομένου προβληματισμού αναζητούν συμμαχίες, που, υπό τον όρο ότι θα γίνουν «αποδεκτές» (οι δρώντες τοποθετούνται σχετικά με την ταυτότητα και τις αξίες που οριοθετούνται από τον αρχικό προβληματισμό), εγκαινιάζουν μια τρίτη φάση, αυτή δηλαδή της «κατάταξης». Όταν σταθεροποιηθεί αυτό το σύνολο σχέσεων και αναπαραστάσεων, η συνολική διαδικασία μετάφρασης περατώνεται με την «κινητοποίηση» των δρώντων και του καθοριζόμενου μ' αυτό τον τρόπο παραδειγματικού προτύπου, το οποίο αρχίζει να δομεί και να νομιμοποιεί «πραγματικά» τις σχέσεις και τις δράσεις των ενεχόμενων δρώντων.

Η αλληλεξάρτηση σχηματισμού δρώντων και παραδειγματικών προτύπων μπορεί ομοίως να εξηγήσει γιατί ομάδες που διαθέτουν περιορισμένα μέσα δυσκολεύονται να

θέτουν τα αιτήματά τους στους κόλπους του πολιτικο-διοικητικού μηχανισμού. Όσο περισσότερο μια ομάδα καταφέρνει να τροφοδοτεί την αποδοχή ενός δεδομένου μοντέλου του οποίου είναι φορέας ή «παραγωγός», τόσο μεγαλύτερη πιθανότητα θα έχει να επιτυγχάνει τη διείσδυση των προβλημάτων της στον δημόσιο χώρο. Το έργο της θα διευκολύνεται, αντίστοιχα, ακόμη περισσότερο όσο η δική τους «κοσμοαντίληψη» πλησιάζει ή/και κατορθώνει να τροποποιεί τις γενικότερα αποδεκτές αξίες και πεποιθήσεις.

2.2 ΟΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ - ΕΜΠΛΕΚΟΜΕΝΟΙ ΠΑΙΚΤΕΣ

Η κοινότητα νοείται ως κάτι μικρότερο της κοινωνίας, κάτι περισσότερο `δεμένο', κάτι στο οποίο η παράδοση και οι ηθικές αξίες έχουν προτεραιότητα έναντι των οικονομικών συναλλαγών και όπου η προσωπική δέσμευση είναι πολύ πιο σημαντική από τους θεσμούς, από τους απρόσωπους μηχανισμούς της κοινωνίας. Στα τέλη του προηγούμενου αιώνα, για παράδειγμα, αναπτύσσεται μια ιστορική ερμηνεία της κοινότητας, σύμφωνα με την οποία αυτή εμφανίζεται ως συνώνυμη με την έννοια του "Λαού", όπως η έννοια λαός κατανοείται στην προ-καπιταλιστική κουλτούρα και στην πρώιμη καπιταλιστική περίοδο. Η έννοια της κοινότητας αντιπαραβαλλόμενη, επίσης, με την έννοια της κοινωνίας, προσλαμβάνει ρουσωικά χαρακτηριστικά, αφού η μεν κοινότητα παραπέμπει σε μια συμβασιακή κοινωνία, στην οποία οι άνθρωποι συμφωνούν μεταξύ τους για τους όρους διαβίωσης που πρέπει να σέβονται, τιμωρώντας τους ασεβείς, η δε θεσμοποιημένη κοινωνία σ' έναν `θεσμικό καθωσπρεπισμό', που δεν δίνει ιδιαίτερη σημασία σ' εκείνη την πλευρά των κοινωνικών πράξεων, στην οποία αποτυπώνεται η συναισθηματική κατάσταση των κοινωνικών υποκειμένων.

Η βασική διάκριση μεταξύ κοινότητας και κοινωνίας αποτυπώθηκε με πληρότητα από τον Ferdinand Toennies (1963), στο κλασικό για την Κοινωνιολογία έργο του `Κοινότητα και Κοινωνία'. Ο Toennies θεωρεί ότι η διάκριση μεταξύ κοινότητας και κοινωνίας αποτελεί τη βάση της σύγχρονης κοινωνιολογίας. Η κοινότητα αποτελεί την έκφραση της επιθυμίας κάθε ανθρώπου να λειτουργήσει καθολικά μέσα σ' ένα χώρο που του προσφέρει δυνατότητες αυτο-πραγμάτωσης. Στο πλαίσιο της κοινότητας πραγματώνονται τόσο οι σχέσεις στοργής (μάνα, παιδί, οικογένεια, συγγενείς), όσο και οι σχέσεις που είναι απαραίτητες για την ομαλή κοινωνικοποίηση (γειτονιά) και την ανάπτυξη του ανθρώπου (φιλία). Η κοινότητα δημιουργεί στα μέλη της τη συνείδηση ότι ανήκουν σ' αυτήν και διαμορφώνει την εσωτερική της ιεραρχία. Η κοινότητα είναι ο απαραίτητος βασικός σχηματισμός μέσω του οποίου δημιουργήθηκαν τα χωριά και, μετέπειτα, οι πόλεις, αλλά και οι μορφές συλλογικής δράσης, όπως το κυνήγι ή η εργατική αλληλεγγύη, καθώς, επίσης, και μορφές κοινοκτημοσύνης της ιδιοκτησίας και περιουσίας.

Η κοινωνική ενσωμάτωση δεν μπορεί να περιορίζεται στα όρια της κοινότητας, αφού

υπάρχουν βασικές εκδηλώσεις της κοινωνικής ζωής, όπως, για παράδειγμα, οι συγκρούσεις, οι οποίες δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν στο πλαίσιο της κοινότητας. Πρέπει, λοιπόν, να δεχθεί κανείς ότι τόσο γι' αυτές, όσο και για τη διαχείριση των υποθέσεων που δεν έχουν τοπικό χαρακτήρα, η κοινωνική ενσωμάτωση μεταφέρεται, μετά την κοινότητα, στην κοινωνία. Με τον τρόπο αυτόν διαμορφώνεται μια κοινωνικοποίηση δύο ταχυτήτων: Στην πρώτη, που επιτυγχάνεται μέσω της κοινότητας, οι μηχανισμοί ενσωμάτωσης είναι, κυρίως, η συνήθεια, η παράδοση και η τελετουργία, ενώ στην κοινωνικοποίηση μέσω της κοινωνίας, οι βασικοί μηχανισμοί είναι οι θεσμοί κοινωνικού ελέγχου. Οι τελευταίοι απορρόφησαν την προσοχή των κοινωνικών επιστημόνων, οι οποίοι ασχολήθηκαν ιδιαίτερα με την τυποποίηση των μηχανισμών ενσωμάτωσης και με τον εντοπισμό της καλύτερης λειτουργικής σχέσης τους με το κοινωνικό σύστημα. Η διαφοροποίηση της ενσωμάτωσης και οι προκύπτουσες αντίστοιχες συνειδησιακές βαθμίδες ήταν τα επόμενα βήματα των σύγχρονων κοινωνικών επιστημόνων-όχι μόνον κοινωνιολόγων, αλλά και ψυχολόγων, ανθρωπολόγων, εθνολόγων κ.λπ.

Η υποχώρηση του κοινοτισμού και η ενίσχυση των κοινωνικών θεωριών, οι οποίες έδιναν βάρος στους ρόλους και την κοινωνική διαφοροποίηση, αντί της κοινοτικής ταυτότητας, οφείλεται τόσο στην πολυπλοκότητα των προβλημάτων που παρουσιάστηκαν τον 20ο αιώνα και, ιδιαίτερα, κατά το τελευταίο του ήμισυ, όσο και στη διαπιστωμένη αδυναμία της κοινότητας να αντιμετωπίσει τα προβλήματα αυτά με τα όπλα που διέθετε. Σήμερα, η κοινωνιολογία δέχεται ότι η κοινότητα αποτελεί ένα μέσο επίπεδο κοινωνικοποίησης, το οποίο βρίσκεται σε υψηλότερο επίπεδο από εκείνο της μάζας, αλλά κατώτερο από αυτό της ανάληψης ρόλων και της λειτουργίας του υποκειμένου μέσα σ' ένα σύστημα προσδοκιών και διαψεύσεων. Οι κοινωνιολόγοι, αλλά και οι κοινωνικοί επιστήμονες στην πλειονότητά τους, δέχονται ότι ο κοινοτισμός φέρει, εν κατακλείδι, τα γνωρίσματα του ρομαντισμού και, συνεπώς, έχει θέση στη σημερινή συζήτηση ως μια πρώιμη μορφή κοινωνικοποίησης, ως ένα στάδιο ανάπτυξης σε μια `πρωτογενή ομάδα', σε μια `φιλική ομάδα' εξάλλου, αυτοί είναι και οι όροι οι οποίοι, μέχρι την επανεμφάνισή του, είχαν υποκαταστήσει την κοινότητα και τον κοινοτισμό, τουλάχιστον στη συζήτηση μεταξύ των ειδικών.

2.3 ΤΑ ΔΙΚΤΥΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Η έννοια δίκτυο[7], που οι Rhodes και Marsh (1992) ορίζουν ως «μια ομαδοποίηση ή μια σύνθεση οργανώσεων, που εξαρτώνται μεταξύ τους ως προς τα μέσα, και η οποία διακρίνεται από τις άλλες ομαδοποιήσεις και συνθέσεις λόγω διαφορών στη δομή αυτής της εξάρτησης», υποδεικνύει μια εικόνα των σχέσεων ανάμεσα στις κοινωνικές ομάδες και το Κράτος που παίρνει τις αποστάσεις της από τις δυο μεγάλες προσεγγίσεις που αναφέρθηκαν προγενέστερα. Αντίθετα από την κρατική άποψη, η έννοια *policy network* οδηγεί στη σχετικοποίηση των ορίων κράτους – κοινωνίας πολιτών επικεντρώνεται στην πολυμορφία των δρώντων που συμμετέχουν στην κατασκευή της δημόσιας δράσης και στον σχετικά ρευστό χαρακτήρα των, κατ' αυτό τον τρόπο, διαμορφωμένων ομαδοποιήσεων. Συνακόλουθα, σε σχέση με την πλουραλιστική προσέγγιση, η έννοια δίκτυο εισάγει μια ορισμένη σταθερότητα στις εν λόγω σχέσεις και προσφέρει διαφορετικά αναλυτικά εργαλεία για την κατανόηση του τρόπου κατασκευής αυτών των χώρων συνάντησης ανάμεσα σε δημόσιους και ιδιωτικούς δρώντες.

Στην πραγματικότητα (είναι συγχρόνως και το ενδιαφέρον που παρουσιάζει και η κύρια δυσκολία της), η έννοια δίκτυο παραπέμπει σε πολύ διαφορετικούς σχηματισμούς που καλύπτουν το σύνολο των μορφών διάρθρωσης ανάμεσα στις κοινωνικές ομάδες και το Κράτος. Έτσι, διακρίνονται πέντε τύποι δικτύων, από το πλέον ανοικτό μέχρι το πλέον κλειστό:

-**Το θεματικό δίκτυο** *(issue network)* συναθροίζει δρώντες γύρω από ένα πρόβλημα ή μια διεκδίκηση, όπως η υπεράσπιση ενός σχεδίου νόμου αναφορικά με το περιβάλλον. Οι συμμετέχοντες στο δίκτυο είναι δυνατόν να είναι πολυάριθμοι, η ταυτότητα τους να διαφοροποιείται (μέλη μπορούν να αποχωρούν, και άλλοι να προσχωρούν στο δίκτυο) και η αλληλεξάρτηση ανάμεσα στους συμμετέχοντες να περιορίζεται στο υπό συζήτηση θέμα.

- Το **δίκτυο «παραγωγών»** οργανώνεται γύρω από ένα ιδιαίτερο οικονομικό συμφέρον που συνεπάγεται σχετικά περιορισμένες σχέσεις αλληλεξάρτησης.

- Το **διακυβερνητικό δίκτυο** δηλώνει τη συνάρθρωση, σε οριζόντιο επίπεδο, τοπικών ή εδαφικών αρχών.

- Το **επαγγελματικό δίκτυο** (ή κλαδικό) παραπέμπει στην ύπαρξη επαγγελμάτων που

[7] Η έννοια δίκτυο στις ανθρωπιστικές επιστήμες αναφέρεται στην αναπαράσταση της κοινωνικής ζωής με την μορφή ενός δικτύου. Σύμφωνα με το μοντέλου του δικτύου η ανθρώπινη συμπεριφορά εξηγείται από τον τρόπο που συνδέονται οι άνθρωποι και οι ομάδες μεταξύ τους παρά από τις συμπεριφορές των ίδιων των ατόμων. Το περιεχόμενο ή ο όγκος των πληροφοριών που φέρουν τα άτομα ενδιαφέρει εξίσου όσο η φύση των σχέσεων μεταξύ των ατόμων. Συνοψίζοντας, το μοντέλο αυτό υπογραμμίζει την σημασία της αλληλεπίδρασης των ανθρωπίνων σχέσεων.

οργανώνονται κάθετα και συνδέονται ισχυρά μεταξύ τους γύρω από μια ειδική εμπειρογνωμοσύνη που ευνοεί το διαχωρισμό σε σχέση με τα άλλα δίκτυα.

- Η **κοινότητα δημόσιων πολιτικών** *(policy community),* τέλος, υποδεικνύει έναν σταθερό σχηματισμό, στους κόλπους του οποίου επιλεγμένα και αλληλεξαρτώμενα μέλη, σε οριζόντιο και κάθετο επίπεδο συγχρόνως, μοιράζονται έναν σημαντικό αριθμό κοινών μέσων και συνεισφέρουν στη παραγωγή ενός κοινού αποτελέσματος.

Τα όρια μιας τέτοιας τυπολογίας διακρίνονται ευθύς: η επέκτασή της είναι τέτοια ώστε να θεωρηθεί ως «δίκτυο» οποιαδήποτε μορφή ανθρώπινης οργάνωσης που συνδέεται, περισσότερο ή λιγότερο, με την πολιτική απόφαση, με αποτέλεσμα ο διαχωριστικός της χαρακτήρας να κινδυνεύει να αποδυναμωθεί σημαντικά. Επιπλέον, όπως το υπογραμμίζουν εξάλλου οι Rhodes και Marsh, το πέρασμα από τη μια κατηγορία στην άλλη δεν είναι προφανές. Γι' αυτό το λόγο μπορούμε να ακολουθήσουμε αυτούς τους δύο συγγραφείς όταν προτείνουν να εστιαστεί η ανάλυση στα δύο ακραία σημεία της τυπολογίας, δηλαδή να θεωρηθεί ότι τα δίκτυα θα τοποθετηθούν «κάπου» ανάμεσα στην κοινότητα δημόσιας πολιτικής και το θεματικό δίκτυο, γεγονός που συμπίπτει με την κανονιστική αντίθεση ανάμεσα στον πλουραλισμό και το νεο-κορπορατισμό.[8]

Η έννοια δίκτυο, παρά τα όρια της, παρουσιάζει ένα ερευνητικό ενδιαφέρον από τη σκοπιά μιας γενικής συλλογιστικής σχετικά με το Κράτος όπως και από τη σκοπιά της πρακτικής της ίδιας της έρευνας. Σε ένα γενικό επίπεδο, η έννοια δίκτυο επιτρέπει αρχικά να επισημάνουμε την κατάλυση των ορίων ανάμεσα στο κράτος και την κοινωνία πολιτών.

[8] *Νεο-κορπορατισμός:* Στη μεταπολεμική Ευρώπη τα πολιτικά κόμματα και τα εργατικά συνδικάτα αποτέλεσαν μέρος μιάς μιας ευρύτερης πολιτικής συναίνεσης, η οποία στηριζόταν στην αποδοχή της λογικής της αγοράς ως της κυρίαρχης διανεμητικής αρχής των οικονομικών πόρων με αντάλλαγμα την εξασφάλιση υψηλών δεικτών απασχόλησης. Τα πολιτικά κόμματα μαζί με τα εργατικά συνδικάτα εξέφρασαν την ανάγκη για οικονομική ανάπτυξη, αναδιανομή και ταξική συναίνεση, με αποτέλεσμα ο κυρίαρχος πολιτικός λόγος να αρθρωθεί γύρω από την οικονομία και τα ταξικά συμφέροντα, αποκλείοντας την αντιπροσώπευση αιτημάτων που αφορούσαν διαφορετικές κοινωνικές σφαίρες. Παράλληλα η θεσμοποίηση των σχέσεων κεφαλαίου- εργασίας και κράτους ανέδειξε τον νεο-κορπορατισμό ως την κυρίαρχη μορφή διαμεσολάβησης συμφερόντων. Παρά την κυριαρχία στη Δυτική Ευρώπη ενός «κοινωνικού» κορπορατισμού, ο οποίος προϋποθέτει την ύπαρξη μιάς μιας ισχυρής και αυτόνομης κοινωνίας πολιτών, οι δομές διαμεσολάβησης συμφερόντων που αναπτύχθηκαν οδήγησαν στον πολιτικό αποκλεισμό πολλών κοινωνικών υποκειμένων που δεν συμμετείχαν στις δομές αυτές. Τα νέα κοινωνικά κινήματα αμφισβήτησαν τον πολιτικό αποκλεισμό που ενυπήρχε στην κυρίαρχη πολιτική συναίνεση και, υιοθετώντας αντισυμβατικά μέσα, εξέφρασαν την ευρύτερη αντίθεσή τους στο μεταπολεμικό πολιτικό εποικοδόμημα και στις αξίες που αυτό αντιπροσώπευε.

Δείχνει εξάλλου, στην προέκταση της θεσμικής προσέγγισης, πως η δημόσια δράση δεν εκτυλίσσεται σε ένα εντελώς ρευστό κοινωνικό περιβάλλον. Οι δομές των σχηματισμών δρώντων δεν προστίθενται επιπλέον αναγκαστικά στους δημόσιους (τα υπουργεία) ή ιδιωτικούς (τις επιχειρήσεις, τα συνδικάτα) οργανισμούς που σηματοδοτούν το πεδίο.

2.4 ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ: ΜΕΘΟΔΟΙ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ - ΟΔΗΓΟΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ

Η έλλειψη εμπιστοσύνης στους δημοκρατικούς θεσμούς και στην αποτελεσματικότητα των κυβερνήσεων έχει σημάνει την αναζήτηση ενός νέου συμβολαίου μεταξύ κυβερνόντων και κυβερνωμένων. Η συμμετοχή των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων και στην εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών μέσω μηχανισμών διαβούλευσης θεωρείται πλέον αναγκαιότητα. Τις τελευταίες δύο δεκαετίες παρατηρείται διάχυση των διαδικασιών διαβούλευσης τόσο στις δυτικές κοινωνίες (π.χ. ΗΠΑ, Μ. Βρετανία, Καναδάς), όσο και στα πλαίσια διακρατικών και διεθνών οργανισμών (π.χ. ΟΟΣΑ, ΕΕ με COM, 2002/ 704). Στην Ελλάδα, η συζήτηση περί διαβούλευσης έχει αρχίσει να εντείνεται τα τελευταία χρόνια, αλλά οι πρακτικές είναι ακόμα περιορισμένες. Το ΕΠ «Διοικητικής Μεταρρύθμιση 2007-2013» αποτελεί μια σημαντική ευκαιρία εδραίωσης του θεσμού της διαβούλευσης και στην Ελλάδα, καθώς προβλέπει «τη διοικητική και επιχειρησιακή ενίσχυση των δομών κοινωνικής διαβούλευσης».

2.4.1 Ορισμός και Τύποι Δημόσιας Συμμετοχής

Ένας γενικά αποδεκτός ορισμός της δημόσιας συμμετοχής υποστηρίζει ότι πρόκειται για μια πρακτική που στοχεύει στην εμπλοκή των πολιτών κατά τις δράσεις διαμόρφωσης της ατζέντας, της λήψης αποφάσεων και του σχηματισμού των πολιτικών, των οργανισμών και των θεσμών που είναι υπεύθυνοι για την ανάπτυξη δημόσιων πολιτικών. Ανάλογα με τη ροή της πληροφορίας μπορούμε να διακρίνουμε τρεις τύπους δημόσιας συμμετοχής: τη δημόσια επικοινωνία, τη δημόσια διαβούλευση και την άμεση δημόσια συμμετοχή (Rowe and Frewer, 2005):

- ***Δημόσια Επικοινωνία:*** Η ροή της επικοινωνίας είναι από την κυβέρνηση προς τους πολίτες και δεν υπάρχει άμεση συμμετοχή των πολιτών καθώς η αντίδραση στην πληροφορία δεν είναι το ζητούμενο και άρα δεν έχουν αναπτυχθεί οι ανάλογοι μηχανισμοί.
- ***Δημόσια Διαβούλευση:*** Η ροή της επικοινωνίας είναι από τους πολίτες προς την κυβέρνηση μέσω της χρήσης μηχανισμών που έχει θέσει σε λειτουργία η ίδια η

κυβέρνηση. Η δυνατότητα πραγματικού διαλόγου μεταξύ πολιτών και κυβέρνησης είναι περιορισμένη.

- ***Άμεση Δημόσια Συμμετοχή:*** Η ροή της επικοινωνίας είναι διττή, δηλαδή και από την κυβέρνηση προς τους πολίτες, αλλά και από τους πολίτες προς την κυβέρνηση. Στην περίπτωση αυτή, υπάρχει δυνατότητα κάποιας μορφής διαλόγου.

Η υιοθέτηση μηχανισμών δημόσιας επικοινωνίας από μια κυβέρνηση είναι το πιο απλό και σύνηθες και ακολουθεί η υιοθέτηση μηχανισμών δημόσιας διαβούλευσης και δημόσιας άμεσης συμμετοχής.

2.4.2 Αρχές Διαβούλευσης

Κάθε προσπάθεια εισαγωγής του θεσμού της διαβούλευσης σε εθνικό ή διακρατικό επίπεδο ξεκινάει από την παράθεση των γενικών αρχών που οφείλουν να τη διέπουν. Οι αρχές αυτές περιλαμβάνουν (COM,2002/ 704):

- ***Συμμετοχή:*** Η ποιότητα των δημοσίων πολιτικών εξαρτάται από την εξασφάλιση ευρείας συμμετοχής σε όλα τα στάδια της πολιτικής: από τη χάραξη έως την εφαρμογή της. Άρα και η διαδικασία της διαβούλευσης πρέπει να χαρακτηρίζεται από ευρεία συμμετοχή.

- ***Διαφάνεια και Λογοδοσία:*** Οι διαδικασίες διαβούλευσης πρέπει να χαρακτηρίζονται από διαφάνεια τόσο για αυτούς που συμμετέχουν όσο και για το ευρύ κοινό. Για να επιτευχθεί αυτό πρέπει να διευκρινίζονται σαφώς: α) τα θέματα που εξετάζονται, β) οι μηχανισμοί διαβούλευσης που χρησιμοποιούνται, γ) με ποιόν πραγματοποιείται η διαβούλευση και γιατί και δ) ποιοί παράγοντες επηρέασαν τις αποφάσεις κατά τη χάραξη της πολιτικής.

  Όσον αφορά στη λογοδοσία, οι φορείς που συμμετέχουν θα πρέπει να καθιστούν σαφές ποιά συμφέροντα εκπροσωπούν και σε ποιο βαθμό γίνεται η εν λόγω εκπροσώπηση.

- ***Αποτελεσματικότητα:*** Η διαβούλευση πρέπει να είναι αποτελεσματική και αυτό σημαίνει ότι πρέπει να ξεκινήσει όσο το δυνατόν νωρίτερα. Υπάρχει περίπτωση να χρειαστεί να διεξαχθεί σε περισσότερα του ενός σταδίου.

Στόχος της πρέπει να είναι η κατανόηση της μιας πλευράς από την άλλη. Τέλος, για να είναι αποτελεσματική πρέπει να ισχύει η αρχή της αναλογικότητας, δηλαδή η μέθοδος και το εύρος της πρέπει να είναι ανάλογα της επίπτωσης που θα έχει η πρόταση που αποτελεί αντικείμενο της διαβούλευσης.

2.4.3 Τύποι και Πρακτικές Δημόσιας Συμμετοχής

Για κάθε τύπο δημόσιας συμμετοχής έχουν χρησιμοποιηθεί πολλαπλές πρακτικές. Μια εξαντλητική λίστα αυτών των πρακτικών δεν είναι δυνατή, καθώς κάθε οργάνωση τις προσαρμόζει στα δικά της δεδομένα με αποτέλεσμα να υπάρχουν πολλές παρεμφερείς πρακτικές με παρόμοιους τίτλους. Οι Rowe and Frewer (2005) έχουν κατατάξει τις κυριότερες πρακτικές σε σχέση με τον τύπο της δημόσιας συμμετοχής (δημόσια επικοινωνία, δημόσια διαβούλευση, άμεση δημόσια συμμετοχή).

Πίνακας 2.4.3: Τύποι και Πρακτικές Δημόσιας Συμμετοχής

Τύπος Δημόσιας Συμμετοχής	***Παράδειγμα***	***Περιγραφή***
Δημόσια Επικοινωνία 1	**Εκπομπή Πληροφοριών (διαφήμιση μέσω τύπου, τηλεόρασης ή/και ραδιοφώνου)**	Ο πιο παραδοσιακός μηχανισμός δημόσιας επικοινωνίας που συνήθως χρησιμοποιείται ως μέρος ενός προγράμματος δημόσιας επικοινωνίας. Απευθύνεται σε μια συγκεκριμένη ομάδα του πληθυσμού μέσω της χρήσης διάφορων ΜΜΕ. Π.χ.: χρησιμοποιείται συχνά από δήμους στη Μ. Βρετανία για να δημοσιοποιήσουν πως ξοδεύουν τα χρήματα των δημοτικών φόρων.

Δημόσια Επικοινωνία 2	**Δημόσιες Ακροάσεις/ Δημόσιες Συναντήσεις (με ερωτήσεις και απαντήσεις)**	Ο μηχανισμός αυτός βασίζεται στο κοινό να έρθει στην πληροφορία και όχι το αντίθετο. Κατά αυτό τον τρόπο το κοινό που θα συμμετάσχει είναι συγκεκριμένο, δραστήριο και ενδιαφέρεται. Συνήθως, οι οργανωτές παρουσιάζουν τις πληροφορίες που επιθυμούν να διαφοροποιούν λίγο ανάλογα με αυτά που ζητάει το κοινό. Οι *δημόσιες ακροάσεις* χρησιμοποιούνται κυρίως πριν από την εφαρμογή ενός μεγάλου κυβερνητικού προγράμματος ή πριν τη νομοθετική διαδικασία. Οι *δημόσιες συναντήσεις* μπορεί να οργανωθούν αυτόβουλα από κάποιο δημόσιο οργανισμό ή ως απάντηση σε ανησυχίες των πολιτών.
Δημόσια Επικοινωνία 3	**Κέντρα Υποδοχής (Drop-in centers)/ Ψηφιακή τηλεόραση/ Διαδίκτυο**	Και αυτοί οι μηχανισμοί βασίζονται στο να αναζητήσει το κοινό την πληροφορία. Τα κέντρα υποδοχής (συνηθισμένα στους περισσότερους δημόσιους οργανισμούς στη Μ. Βρετανία) περιλαμβάνουν σημεία διανομής πληροφοριών με υπαλλήλους, όπου οι πολίτες μπορούν να σταματήσουν για να κάνουν ερωτήσεις, να διαβάσουν σχετικά κείμενα ή να δουν κάποια έκθεση σχετικά με κάποιο έργο στην περιοχή. Πιο σύγχρονες μέθοδοι περιλαμβάνουν την παροχή πληροφοριών μέσω του διαδικτύου (π.χ. σχέδια για κάποιο έργο) ή της ψηφιακής τηλεόρασης. Παρότι στα κέντρα υποδοχής υπάρχει επαφή με υπαλλήλους, αυτοί συνήθως μόνο κατευθύνουν τους πολίτες στην πληροφορία και δεν μπορούν να εμβαθύνουν ουσιαστικά.

Δημόσια Επικοινωνία 4	**Τηλεφωνικές γραμμές πληροφοριών (Hotline)**	Άλλος ένας μηχανισμός που βασίζεται στη χρήση του από το κοινό. Η πληροφορία είναι ευέλικτη και εξαρτάται από τις ερωτήσεις των πολιτών. Οι πολίτες μπορούν να τηλεφωνούν και να ζητούν πληροφορίες που είτε τους δίνονται άμεσα, είτε αργότερα πάλι μέσω τηλεφώνου.
Δημόσια Διαβούλευση 1	**Δημοσκοπήσεις/ Δημοψηφίσματα/ Έρευνες**	Αυτές οι μέθοδοι εξασφαλίζουν την εισροή ελεγχόμενης πληροφορίας σε συγκεκριμένες ερωτήσεις από μεγάλο δείγμα του πληθυσμού. Η ποσότητα των δεδομένων είναι πιο σημαντική από την ποιότητα (δεν υπάρχει προσωπική επαφή για επεξηγήσεις και οι ερωτήσεις είναι κλειστές). Σημαντικό είναι αν οι απαντήσεις θα επηρεάσουν άμεσα τη λήψη αποφάσεων (π.χ. δημοψηφίσματα). Επίσης διαφέρει το μέσο που θα χρησιμοποιηθεί (π.χ. τηλέφωνο, ταχυδρομείο, διαδίκτυο).
Δημόσια Διαβούλευση 2	**Κείμενα Διαβούλευσης**	Η μέθοδος αυτή επιδιώκει τη συγκέντρωση ανοιχτών απαντήσεων σε ένα σημαντικό θέμα. Συνήθως το κείμενο της διαβούλευσης αποστέλλεται σε μια λίστα ενδιαφερομένων (π.χ. εκπροσώπους ομάδων συμφερόντων και άλλων οργανώσεων) με ορισμένο χρόνο για να απαντήσουν.
Δημόσια Διαβούλευση 3	**Ηλεκτρονική διαβούλευση**	Μοιάζει με την προηγούμενη μέθοδο με τη διαφορά ότι η διαδικασία είναι πιο ανοιχτή. Το κείμενο αναρτάται στην ιστοσελίδα του δημόσιου οργανισμού με συγκεκριμένο χρονικό πλαίσιο και η απάντηση μπορεί να προέρχεται από οποιονδήποτε ενδιαφερόμενο. Χρησιμοποιείται ευρέως από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Δημόσια Διαβούλευση 4	**Focus group**	Η έμφαση εδώ είναι στην ποιότητα και όχι στην ποσότητα της πληροφορίας. Υπάρχει άμεση επαφή και αλληλεπίδραση έτσι ώστε να διευκολυνθεί η παροχή πληροφοριών. Μια τέτοια ομάδα περιλαμβάνει γύρω στα 12 άτομα και ένα συντονιστή και συζητάει για κάποιο γενικό θέμα με στόχο την κατανόηση της θέσης των πολιτών πάνω στο ζήτημα.
Δημόσια Διαβούλευση 5	**Ομάδα μελέτης/ Ανοιχτός χώρος**	Η διαφορά με την προηγούμενη μέθοδο είναι ότι η συμμετοχή είναι πιο ανοιχτή. Η *ομάδα μελέτης* χρησιμοποιείται συχνά στις ΗΠΑ και στη Σουηδία και αποτελείται από 5 έως 20 άτομα. Συναντιέται το λιγότερο 3 φορές και συζητάει με τη βοήθεια ενός εθελοντή συντονιστή ένα θέμα, μέσω και της μελέτης σχετικών κειμένων. Συνήθως, υπάρχουν συγκεκριμένες προδιαγραφές για τη διεκπεραίωση της συζήτησης. Ο *ανοιχτός χώρος* περιλαμβάνει μεγάλες συναθροίσεις πολιτών που επιθυμούν να συμμετάσχουν και επιλέγουν τα επί μέρους θέματα που θέλουν να συζητήσουν σε μικρότερες ομάδες εργασίας, που στο τέλος ξανασυναντιούνται στη γενική συνέλευση.
Δημόσια Διαβούλευση 6	**Πάνελ πολιτών (citizen panel), π.χ. πάνελ υγείας**	Το σημαντικότερο παράδειγμα αυτής της πρακτικής είναι τα μόνιμα πάνελ πολιτών για την υγεία. Επιλεγμένοι εκπρόσωποι συμμετέχουν σε αυτά τα πάνελ που συναντιούνται αρκετές φορές το χρόνο για να συζητήσουν κάποια ζητήματα. Συνήθως, στο τέλος του κύκλου των συναντήσεων, οι διάφορες απόψεις καταγράφονται ίσως και μέσω της χρήσης ψήφου.

Άμεση Δημόσια Συμμετοχή 1	**Ομάδα εργασίας για το σχεδιασμό δράσεων, 'Δικαστήρια' πολιτών (citizen's jury), Συνέδρια γενικής συναίνεσης**	Οι τεχνικές αυτές χαρακτηρίζονται από επιλογή συμμετεχόντων, συντονισμένες ομαδικές συζητήσεις, δυνατότητα ανοιχτών απαντήσεων, ευέλικτη ροή πληροφοριών από το δημόσιο οργανισμό, συχνά με τη μορφή 'ειδικών' που είναι διαθέσιμοι για να απαντήσουν **σε** ερωτήσεις για κάποιες μέρες. Το αποτέλεσμα των εργασιών της ομάδας δε είναι προδιαγεγραμμένο και εξαρτάται από τις συγκυρίες.
Άμεση Δημόσια Συμμετοχή 2	**Δημιουργία κανόνων μέσω διαπραγματεύσεων/ Ομάδα δράσης (Task force)**	Η διαφορά αυτής της τεχνικής από την προηγούμενη είναι ότι δεν υπάρχει διευκόλυνση στη ροή πληροφοριών. Οι ομάδες αυτές αποτελούνται από εκπροσώπους φορέων που χωρίς ιδιαίτερες διαδικασίες καλούνται να λύσουν ένα πρόβλημα.
Άμεση Δημόσια Συμμετοχή 3	**Διαβουλευτική δημοσκόπηση (Deliberative opinion poll)/ Πυρήνας Σχεδιασμού (Planning cell)**	Η τεχνική αυτή είναι παρόμοια με την πρώτη της άμεσης δημόσιας συμμετοχής με τη διαφορά ότι η συνάθροιση απόψεων είναι συστατικό της στοιχείο. Στην περίπτωση της *διαβουλευτικής δημοσκόπησης*, οι ερωτώμενοι απαντούν πριν και μετά τη διαβούλευση και τη συζήτηση με τους 'ειδικούς'. Στο τέλος, προκύπτει δομημένη συνάθροιση των απόψεων όλων των συμμετεχόντων. Στους *πυρήνες σχεδιασμού* (Γερμανικό μοντέλο) χρησιμοποιούνται διάφορες μέθοδοι συγκέντρωσης, αξιολόγησης και τελικά συνάθροισης των διαφορετικών απόψεων.
Άμεση Δημόσια Συμμετοχή 4	**Συγκεντρώσεις πόλεων (με ψηφοφορία)**	Η συμμετοχή είναι ανοιχτή και δεν υπάρχει διευκόλυνση στη ροή της πληροφορίας. Η συνάθροιση απόψεων είναι δομημένη μέσω ψηφοφορίας μετά από συζητήσεις των συμμετεχόντων (μοντέλο της Νέας Αγγλίας).

2.4.4 Διαβούλευση στην Ελλάδα

Η χρήση του θεσμού της διαβούλευσης στην Ελλάδα είναι σποραδική και απαιτείται ενίσχυσή του τόσο για την επίτευξη του στόχου της καλής νομοθέτησης όσο και για την πληρέστερη εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών και αποφάσεων. Μέχρι τώρα έχουν γίνει βήματα, όπως η ίδρυση της ΟΚΕ (Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή) το 1994 με πρότυπο την Ο.Κ.Ε. της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή η οργάνωση διαβουλεύσεων για επιμέρους θέματα όπως η Στρατηγική της Λισαβόνας ή από κάποιους δημόσιους οργανισμούς (π.χ. Δήμους, Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων), αλλά μια πιο συντονισμένη στρατηγική πρέπει να αρχίσει να σχηματοποιείται.

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ	ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ – ΟΡΓΑΝΑ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ
Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης	o Εθνικό Συμβούλιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης (Ν. 2839/2000) o Θεσμός συλλογικών διαπραγματεύσεων στη Δημόσια Διοίκηση (Ν. 1738/1999) o Περιφερειακά συμβούλια o Επιχειρησιακά Προγράμματα o Ελληνικό Παρατηρητήριο για την Κοινωνία της Πληροφορίας (Ν. 3059/2003) o Συμβούλιο Πληροφορικής o E-government forum (2003)
Υπουργείο Ανάπτυξης	o Εθνικό Συμβούλιο Ανταγωνιστικότητας και Ανάπτυξης (2001) o Κέντρα Επιχειρηματικής & Τεχνολογικής Ανάπτυξης o Εθνικό Παρατηρητήριο Εμπορίου o Εθνικό Παρατηρητήριο Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων o E-business Forum (2000) o Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας o Εθνικό Συμβούλιο Καταναλωτών (Ν. 2251/1994) o Ι.Ν.ΚΑ o Κ.Ε.Π.ΚΑ
Υπουργείο Οικονομίας & Οικονομικών	o Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (Ν. 2232/1994)
Υπουργείο Απασχόλησης & Κοινωνικής Προστασίας	o Γ.Σ.Ε.Ε o Εθνική Επιτροπή Απασχόλησης (Ν. 3144/2003)
Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων	o Συμβούλιο Αγροτικής Πολιτικής (1999)
Υπουργείο Περιβάλλοντος	o Μητρώο Μη Κυβερνητικών Περιβαλλοντικών Οργανώσεων (Π.Μ.Κ.Ο)

Χωροταξίας & Δημοσίων Έργων	
Υπουργείο Εξωτερικών	o Υπηρεσία Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας (Ν. 2731/1999) o Επιτροπή για τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις o Εθνικό Συμβούλιο Εξωτερικής Πολιτικής o Συμβούλιο Απόδημου Ελληνισμού (Π.Δ. 291/1999)
Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων	o Εθνικός Διάλογος o Εθνικό Συμβούλιο Παιδείας o Εθνικό Συμβούλιο Νεολαίας
Υπουργείο Μεταφορών & Επικοινωνιών	o Εθνικό Συμβούλιο Μεταφορών (Ν. 1959/1991) o Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (Ν. 2075/1992)

2.5 Η ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΠΟΛΙΤΩΝ

Η κοινωνία πολιτών είναι ένα σύνολο ποικίλων μη κυβερνητικών θεσμών αρκετά ισχυρών ώστε να αντισταθμίζουν το κράτος, και που ενώ δεν το εμποδίζουν να εκπληρώσει τον ρόλο του ως εγγυητή της ειρήνης και διαιτητή μεταξύ μεγάλων συμφερόντων, μπορούν ωστόσο να το εμποδίσουν να κυριαρχήσει και να εκμηδενίσει το υπόλοιπο της κοινωνίας (Gellner, 2006).

Συνήθως χρησιμοποιούνται δύο εκφράσεις, «κοινωνία πολιτών» και «κοινωνία των πολιτών», για να δηλωθούν τα ίδια ή παραπλήσια πράγματα με αποτέλεσμα πολλές φορές να προκαλείται σύγχυση. Σωστότερος είναι κατά τη γνώμη μας ο όρος «κοινωνία πολιτών». Θα προσπαθήσουμε να διαφοροποιήσουμε ακολούθως τις δύο έννοιες:

Η κοινωνία των πολιτών

Η κοινωνία των πολιτών αναφέρεται στη δράση των πολιτών ως μονάδων, οι οποίες συνιστούν ενδεχομένως ένα άθροισμα πρωτογενών πολιτικών υποκειμένων, χωρίς αυτά να συναρθρώνονται απαραίτητα σε ένα ενιαίο υποσύνολο πέραν της εθνικής- κρατικής συγκρότησης και ταυτότητας. Οι πολίτες με αυτή την έννοια είναι τα συνειδητά μέλη της οιονεί γενικής συνέλευσης του κράτους, δεν συγκροτούν όμως οργανωμένα συλλογικά πολιτικά υποκείμενα.

Η κοινωνία των πολιτών έχει σαφέστερο και πιο περιοριστικό ιδεολογικό περιεχόμενο από τον λαό. Δεν αρκεί η ανά τετραετία προσέλευση στις κάλπες, αυτός είναι ο πολίτης με την τυπική έννοια του όρου, το άθροισμα όλων αυτών των πολιτών συνθέτει το λαό. Οι διεθνείς συνθήκες, το Σύνταγμα, το εσωτερικό δίκαιο και βέβαια το κράτος με την έννοια όλων των πολιτειακών λειτουργιών είναι τα ανώτατα αντικείμενα σεβασμού από τους πολίτες της κοινωνίας των πολιτών, όχι μόνο ως γράμμα, τυπολατρικά, αλλά πρώτα από όλα το ίδιο το πνεύμα τους. Το κράτος δικαίου δεν υπόκειται σε άλλες σκοπιμότητες, πιο ηθικές και πιο νόμιμες που υπέρκεινται αυτού και στις οποίες μπορεί να δικαιολογεί την παραβίαση των κανόνων του κοινωνικού συμβολαίου.

Επίσης ο πολίτης με αυτήν την έννοια δεν έχει μόνο δικαιώματα αλλά και υποχρεώσεις και αυτές οι δύο όψεις της κοινωνικής του ένταξης είναι ισότιμες μεταξύ τους. Με άλλα λόγια θα πρέπει να διαχωρίσουμε την έννοια του δικαιώματος από την έννοια της επιθυμίας, αντιτασσόμενοι μάλιστα στις ανεξέλεγκτες επιθυμίες ορισμένων ατόμων και ομάδων που στρέφονται εγωιστικά εναντίον του κοινωνικού συνόλου και των κανόνων συμβίωσης της πολιτικής κοινότητας. Ο πολίτης της κοινωνίας των πολιτών τείνει να ενδιαφέρεται για το

δημόσιο χώρο και τους άλλους πολίτες γύρω του όσο ενδιαφέρεται και για τον εαυτό του. Με ενδιαφέρει το δίκιο κι όχι το δίκιο μου, όπως έλεγε ο Δημόκριτος. Αυτή η λεπτή και σε συνεχή αναδιάταξη ισορροπία χαρακτηρίζει μια νέα δημοκρατική ποιότητα, μια βαθύτερη δημοκρατική συμπεριφορά, την κοινωνία των πολιτών.

Η συμμετοχή στο πλαίσιο της κοινωνίας των πολιτών προϋποθέτει ως ατομική στάση κατ' ελάχιστον τον ενσυνείδητο, πλήρη και ανεπιφύλακτο σεβασμό της συνταγματικής δημοκρατίας, των δικαιωμάτων του ανθρώπου και όλων των διεθνών συνθηκών, ωστόσο κατά κανόνα απουσιάζει η τάση προς την περαιτέρω οργανωμένη εμβάθυνση και καθημερινή επιδίωξη όλων των παραπάνω στο πεδίο που ο κάθε ενεργός πολίτης επιλέγει, προκειμένου να προσδίδεται στη δημοκρατία και το κράτος δικαίου ένα όλο και περισσότερο ποιοτικό περιεχόμενο.

Έτσι το περιεχόμενο της κοινωνίας των πολιτών είναι ευρύτερο αυτού της κοινωνίας πολιτών. Το ίδιο και ο αριθμός των προσώπων που θεωρούνται και θεωρούν εαυτούς ότι μετέχουν σ' αυτήν. Στην κοινωνία των πολιτών συμμετέχουν κατά βάση πολίτες με την παραπάνω έννοια ή ενεργοί πολίτες, αλλά κατά κανόνα απουσιάζει το στοιχείο της οργανωμένης δράσης ομάδων πολιτών.

Η κοινωνία πολιτών

Η κοινωνία πολιτών αναφέρεται κυρίως στις οργανωμένες ομάδες πολιτών που επιδιώκουν από κοινού την επίτευξη ενός κοινωφελούς – κατά την εκτίμηση τους βεβαίως – σκοπού. Η κοινωνία πολιτών στο επίπεδο των ατόμων απαρτίζεται μόνο από ενεργούς πολίτες. Ο Τζων Στιουαρτ Μιλ[9] διακρίνει τους πολίτες σε ενεργούς και παθητικούς και διευκρινίζει ότι συνήθως οι κυβερνώντες προτιμούν τους δεύτερους επειδή είναι πολύ πιο εύκολο να εξουσιάσεις υπηκόους υπάκουους ή αδιάφορους, αλλά η δημοκρατία, όπως λέει, έχει ανάγκη από τους πρώτους.

Έκφραση της κοινωνίας πολιτών είναι τόσο οι παραδοσιακοί θεσμοί κοινωνικής εκπροσώπησης και συμμετοχής όσο και οι σύγχρονες Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ). Στην παραδοσιακή κοινωνία πολιτών συγκαταλέγονται επομένως οι οργανώσεις των παραγωγικών τάξεων, η τοπική αυτοδιοίκηση, τα μέσα μαζικής ενημέρωσης και κατά μία θεώρηση η Εκκλησία/ες. Οι θεσμοί αυτοί συμπράττουν στην παραγωγή πολιτικής, αν και δεν αποτελούν μέρος της επίσημης πολιτικής διαδικασίας. Από την ανεξαρτησία τους από τα

---

[9] Mill John Stiuart, Representative Government, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα http://ebooks.adelaide.edu.au/m/mill/john_stuart/m645r/

ιδιωτικά και κομματικά συμφέροντα και ιδεολογικές προκαταλήψεις, από την ικανότητα να βλέπουν μακρύτερα και ευρύτερα, εντάσσοντας το μερικό, το οποίο εκπροσωπούν, στο συμφέρον του συνόλου και συνθέτοντας ένα γενικότερο σχέδιο καθώς και την ποιότητα, ευθυκρισία και αποτελεσματικότητα του δημοσίου ελέγχου που ασκούν τα ΜΜΕ, εξαρτάται ο βαθμός επιτυχούς εκπλήρωσης της αποστολής τους.

Έτσι όλοι αυτοί οι θεσμοί σε έναν μεγάλο βαθμό ενσωματώνονται στις επίσημες διαδικασίες παραγωγής πολιτικής, ωστόσο διατηρούν τη σημασία τους, και ο ρόλος τους σε μια δημοκρατία παραμένει σχεδόν αναντικατάστατος. Κατόπιν, από τη δεκαετία του '60 τα κοινωνικά κινήματα κριτικής, το φεμινιστικό, το οικολογικό, το φιλειρηνικό παρά την ευρύτερη κοινωνική συμμετοχή σε αυτά αποτέλεσαν παρακλάδια κομματικών κορμών, συστοιχισμένα με ιδεολογικές κοσμοθεωρήσεις.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Callon, Michel 1980. "Struggles and Negotiations to Define What is Problematic and What is Not: The Socio-logic of Translation." Pp. 197-221 in The Social Process of Scientific Investigation, edited by Karin D. Knorr. Dordrecht.
2. COM, 2002/ 704, European Commission, Brussels, Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission

1. Gellner Ernest, 2006, Cause and Meaning in the Social Sciences, Routlege pp 180

2. Mill John Stiuart, Representative Government, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα http://ebooks.adelaide.edu.au/m/mill/john_stuart/m645r/

3. Müller, Pierre; Surel, Yves (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien

4. Rhodes R. A. W. and David Marsh, 1992, Policy networks in British government, Oxford, Oxford University Press

5. Rowe and Frewer, 2005, A Typology of Public Engagement Mechanisms Science Technology Human Values; 30: 251-290

6. Toennies, Ferdinand. [1887] 1963. *Community and Society* (*Gemeinschaft und Gesellschaft*). Μτφ και εκδ. από Charles P. Looomis. New York: Harper & Row.

Ιστότοπος

http://ec.europa.eu/yourvoice/

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ: ΕΘΕΛΟΝΤΙΣΜΟΣ - ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΤΩΝ ΟΛΥΜΠΙΑΚΩΝ ΑΓΩΝΩΝ

Ο εθελοντισμός επιδέχεται ποικιλία ορισμών ανάλογα με την οργανωτική δομή του, το χαρακτήρα των δραστηριοτήτων του, τη μορφή κινήτρων. Ανεξάρτητα πάντως από τους διάφορους ορισμούς που μπορεί κανείς να προσδώσει στην εθελοντική δραστηριότητα, η σύγχρονη κοινωνική σκέψη φαίνεται να συμφωνεί ότι αυτή παρουσιάζει τρία βασικά χαρακτηριστικά: α) *προσφέρεται αφιλοκερδώς* β) *προσφέρεται αυτόβουλα* και γ) *προκαλεί όφελος για κάποιον τρίτο ή για το ευρύτερο κοινωνικό σύνολο.*[10] Επίσης, ο εθελοντισμός φαίνεται κυρίως ότι αναπτύσσεται στον κοινωνικό εκείνο χώρο ο οποίος τοποθετείται εντός της κοινωνίας πολιτών πέραν του κράτους και της αγοράς Ωστόσο, η εθελοντική δραστηριότητα μολονότι, σε αρκετές περιπτώσεις, δύναται να καλύπτει εμφανή και δυσαναπλήρωτα κενά των δημόσιων πολιτικών, δεν αποσκοπεί στο να αναπτύξει μια ανταγωνιστική σχέση με το κράτος ούτε να αποτελέσει υποκατάστατό του. Ακόμη περισσότερο, η εθελοντική δράση ενισχύοντας την απόκτηση κοινωνικών, επικοινωνιακών και επαγγελματικών δεξιοτήτων και αναπτύσσοντας νέες ικανότητες, αποτελεί μια διαρκή μαθησιακή – μορφωτική λειτουργία, η οποία διαμορφώνει συνειδησιακά, άτομα με υψηλό δείκτη κοινωνικής ευαισθητοποίησης. Δεν θα ήταν υπερβολή να πούμε ότι η εθελοντική δράση συνιστά τον πυλώνα της κοινωνίας πολιτών, η ενίσχυση της οποίας ενδυναμώνει την κοινωνική συνοχή και τη συμμετοχική δημοκρατία.

Ένα από τα βασικότερα κριτήρια επιτυχίας των σύγχρονων Ολυμπιακών Αγώνων είναι το επιτυχημένο πρόγραμμα εθελοντισμού. Παρόλα αυτά, η έννοια του ολυμπιακού εθελοντισμού δεν θα έπρεπε να ταυτίζεται με αυτή του εθελοντισμού γενικά. Κύριο χαρακτηριστικό του τελευταίου είναι ότι συνδυάζεται, σχεδόν με απόλυτο τρόπο, με ένα συγκεκριμένο αθλητικό γεγονός περιοδικού χαρακτήρα, στοιχείο που δεν μας επιτρέπει να υποθέτουμε αβίαστα ότι η ολυμπιακή εθελοντική συμμετοχή οφείλεται σε μια συνειδητή κοινωνική στάση προσφοράς. Οι Αγώνες βασίζονται πολύ στην κοινωνική ενεργοποίηση και συμμετοχή, καθώς και στην ανάδειξη και έμφαση του Ολυμπιακού Κινήματος και σε αυτή τη βάση ο ρόλος του εθελοντισμού και των εθελοντών είναι καθοριστικός. Άλλωστε, η προσέλκυση εθελοντών και η ποιότητα της εργασίας τους διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην οργάνωση αυτή καθαυτή, στο κόστος αλλά και στις συνολικές εντυπώσεις που

[10] Βλ. UN Expert Working Group Meeting on Volunteering and Social Development, www.unv.org

αφήνονται από τη διοργανώτρια πόλη σε όλες τις λειτουργίες της.

Ο ολυμπιακός εθελοντισμός των αγώνων της Αθήνας αποτέλεσε ένα ιδιαίτερα σημαντικό και εν πολλοίς πρωτόγνωρο εγχείρημα. Η βασικότερη δυσκολία που είχαν να αντιμετωπίσουν οι διοργανωτές ήταν ότι η Ελλάδα, εν αντιθέσει με την Αυστραλία, ενώ έχει αρκετά ισχυρή παράδοση φιλοξενίας είχε πολύ μικρή παράδοση οργανωμένου εθελοντισμού. Ακόμη τα γενικότερα προβλήματα κοινωνικής και οικονομικής συνοχής που αντιμετώπιζε και αντιμετωπίζει τις τελευταίες δεκαετίες, δημιούργησαν πρόσφορο έδαφος, τουλάχιστον σε πρώιμο στάδιο, για την εκδήλωση ισχυρών αντιδράσεων ως προς την ανάληψη των αγώνων. Παράλληλα, αξίζει να τονιστεί ότι η χώρα μας είναι η μικρότερη πληθυσμιακά που έχει ποτέ αναλάβει διοργάνωση Ολυμπιακών αγώνων. Το γεγονός αυτό δημιουργούσε ποικίλα προβλήματα ιδιαίτερα ως προς το κεφαλαιώδες ζήτημα της κατάλληλης και έγκαιρης στελέχωσης σε ανθρώπινο δυναμικό. Απόρροια των παραπάνω ήταν η προσπάθεια προσέλκυσης και στελέχωσης εθελοντών να ακολουθήσει μια εντελώς διαφοροποιημένη προγραμματική στρατηγική, που είχε ως στόχο να καλλιεργήσει εξ' υπαρχής το εθελοντικό πνεύμα και να αμβλύνει τις αντιδράσεις για την ανάληψη των αγώνων.

Από τα παραπάνω διαφαίνεται, τουλάχιστον μέχρι σήμερα, η προσπάθεια ανάπτυξης μιας συγκροτημένης δημόσιας πολιτικής για τον εθελοντισμό. Αυτή όμως, δεν θα πρέπει να εξαντληθεί σε επιμέρους και εν πολλοίς αποσπασματικές δράσεις που θα ενισχύσουν τον κίνδυνο να αποδυναμωθεί γρήγορα, εξαντλώντας την όποια δυναμική. Κατά τη γνώμη μας, προκειμένου μια τέτοια πολιτική να ευοδωθεί θα πρέπει να πλαισιωθεί από συμπληρωματικού χαρακτήρα μέτρα που ενδεικτικά μπορεί να περιλαμβάνουν:

- Τη συστηματική καταγραφή των τομέων εκείνων της κρατικής και κοινωνικής δραστηριότητας που θα μπορούσαν να ενισχυθούν από την ενεργό εθελοντική συμμετοχή.

- Τη συστηματική καταγραφή του μεγαλύτερου δυνατού αριθμού μη κυβερνητικών φορέων και οργανώσεων που χρησιμοποιούν την εθελοντική προσφορά ως κύριο όχημα της δράσης τους.

- Την εκπόνηση μιας συγκεκριμένης και ενιαίας επικοινωνιακής δράσης, με στόχο την καλλιέργεια μιας θετικής κοινωνικής στάσης απέναντι

στον εθελοντισμό και τη διασφάλιση της αναγνωρισιμότητας της εθελοντικής προσφοράς.

- Την θέσπιση κοινών κανόνων για τη διευκόλυνση της συμμετοχής στην κρατική δραστηριότητα και την παροχή κινήτρων σε εθελοντικές οργανώσεις, των οποίων η προσφορά μπορεί να αξιολογηθεί αντικειμενικά ότι συμβάλλει ουσιωδώς στη προστασία του γενικού συμφέροντος.

- Τη διασφάλιση της απεξάρτησης του εθελοντικού κινήματος από τις προσπάθειες εκμετάλλευσής του προς χάριν πολιτικών, ή οικονομικών σκοπιμοτήτων.

Από την πλευρά τώρα των διαφόρων ΜΚΟ, που παραδοσιακά στηρίζουν τη δράση τους στην εθελοντική προσφορά, η τυχόν αύξηση της ανταπόκρισης της ζήτησης για εθελοντική εργασία σε μια μόνιμα αυξημένη προσφορά, αποτελεί αντικείμενο ξεχωριστής διερεύνησης και δεν μπορεί να αναλυθεί εδώ. Αρκεί ίσως να αναφερθεί ότι οι διάφορες οργανώσεις θα πρέπει να αναθεωρήσουν την επικοινωνιακή στρατηγική και δράση τους με τρόπο ώστε να διαμορφώνουν, προβάλλουν και αξιοποιούν ένα νέο προφίλ εθελοντή, ο οποίος θα είναι αναγνωρίσιμος, θα μετέχει ενεργά στις διαδικασίες των αποφάσεων και θα είναι σε θέση να αξιολογεί τα αποτελέσματα της προσφοράς του.

Τα παραπάνω καταδεικνύουν, ως ένα βαθμό, ότι το πρόγραμμα εθελοντισμού των ολυμπιακών αγώνων της Αθήνας κατάφερε να δημιουργήσει τις προϋποθέσεις εκείνες, πάνω στις οποίες μπορεί τελικά να αναπτυχθεί μια συγκροτημένη πολιτική προσέγγιση του ζητήματος της εθελοντικής προσφοράς σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Στο βαθμό που η πολιτική αυτή μόλις άρχισε να δομείται δεν είναι δυνατό να εκφέρουμε άμεσες κρίσεις για τα αποτελέσματά της. Παρ’ όλα αυτά και ανεξάρτητα από την τελική έκβαση του εγχειρήματος, ένα είναι το θετικό: Το «ρεύμα» του εθελοντισμού φαίνεται πλέον να ισχυροποιείται. Και δεν γυρίζει πίσω.

ΕΡΩΤΗΣΕΙΣ - ΘΕΜΑΤΑ ΓΙΑ ΣΥΖΗΤΗΣΗ

1. Ποια η σχέση μεταξύ εθελοντισμού και αποτελεσματικότητας;

2. Αποτελεί η ελληνικότητα ιδιαίτερο χαρακτηριστικό το οποίο μπορεί να προσμετρηθεί ως παράγοντας αύξησης της αποτελεσματικότητας της διοίκησης; Ποιες είναι οι κύριες εκφάνσεις αυτής της ελληνικότητας;

3. Τα κινήματα διαμαρτυρίας - π.χ. οι ομάδες που μετείχαν στα γεγονότα του Δεκέμβρη του 2008 – περιλαμβάνονται στην κοινωνία πολιτών;

4. Τι ρόλο παίζει η κοινωνία πολιτών στην διαμόρφωση και την εφαρμογή δημόσιων πολιτικών;

Α. Αρωγός Β. Κριτής Γ. Θεματοφύλακας Δ. Θεσμός νομιμοποίησης

ΚΕΦ3: ΣΥΓΧΡΟΝΑ ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΓΙΑ ΤΟΝ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ, ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ

3.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Σκοπός της παρούσας διδακτικής ενότητας με θέμα «Σύγχρονα εργαλεία για τον σχεδιασμό, εφαρμογή και αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών» είναι η εξοικείωση των εκπαιδευόμενων με μία από ταις βασικές οριζόντιες πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης η οποία αποτελεί διακηρυγμένη προτεραιότητα και της ελληνικής διοίκησης: Την πολιτική για την καλή νομοθέτηση. Οι αρχές και τα μέσα για την εφαρμογή της πολιτικής καλής νομοθέτησης που θα παρουσιαστούν στη συνέχεια, θα ενδυναμώσουν τις ικανότητες των εκπαιδευόμενων να διακρίνουν, να κατανοούν αλλά και να συμμετέχουν ενεργά σε όλες τις φάσεις διαμόρφωσης δημόσιων πολιτικών, ήτοι κατά τον σχεδιασμό τους, την εφαρμογή τους και την αξιολόγησή τους. Η παρούσα ενότητα στοχεύει στην δημιουργία μιας ολοκληρωμένης αντίληψης για την έννοια της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων και στην ενσωμάτωση της Ευρωπαϊκής ατζέντας για την καλή νομοθέτηση στο Ελληνικό διοικητικοπολιτικό σύστημα.

Τα προσδοκώμενα αποτελέσματα από την παρούσα ενότητα, είναι η ανάπτυξη των δεξιοτήτων των συμμετεχόντων στη χρήση των εργαλείων της καλής νομοθέτησης (ανάλυση επιπτώσεων, κοινωνική διαβούλευση κ.λπ.). Οι συμμετέχοντες στο σεμινάριο θα εξοικειωθούν με τα εργαλεία της καλής νομοθέτησης και θα είναι σε θέση να εισάγουν τη χρήση τους πιλοτικά στις υπηρεσίες από τις οποίες προέρχονται. Μέσα από την εκπαιδευτική διαδικασία προωθείται επίσης η ανάπτυξη των απαραίτητων δεξιοτήτων για την εκτίμηση και αξιολόγηση των συνεπειών των ρυθμίσεων, τόσο σε ό,τι αφορά την αποτελεσματικότητά τους όσο και την κατανομή των πόρων που απαιτούνται για την υλοποίησή τους.

Στην παρούσα ενότητα θα παρουσιαστεί η πολιτική καλής νομοθέτησης. Θα γίνει αναφορά στην έννοια της ρύθμισης και στην εξελικτική πορεία από την κανονιστική μεταρρύθμιση, στην καλή νομοθέτηση κι από εκεί στην ρυθμιστική διακυβέρνηση. Μετά την παρουσίαση της εξέλιξης της καλής νομοθέτησης στους διεθνείς οργανισμούς και τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα ακολουθήσει παρουσίαση της

πολιτικής αυτής στην Ελλάδα με ιδιαίτερη αναφορά στην Πρωθυπουργική εγκύκλιο Υ190/2006.

Τέλος θα παρουσιαστεί ο σχεδιασμός για την δημιουργία των κέντρων τεκμηρίωσης που αναφέρονται στην εν λόγω εγκύκλιο και ο τρόπος με τον οποίο αυτά, καθώς και η μέτρηση και μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων θα υποστηριχθούν από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007 – 2013».

3.2 Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ - ΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΑ ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

Οι προσπάθειες για τη βελτίωση της ποιότητας των νόμων συνυπάρχουν με τους ίδιους τους νόμους. Πολλές είναι οι ιδέες, οι έννοιες και οι τεχνικές που έχουν προταθεί και χρησιμοποιηθεί από την επιστήμη, τους νομοθέτες, ποικίλα φιλοσοφικά ρεύματα και πάσης φύσεως ιδεολογίες και θρησκείες στο πέρασμα των αιώνων.

Σήμερα, στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η βελτίωση της ποιότητας των νόμων που εμφανίζεται υπό τον μανδύα της πολιτικής για την «καλή νομοθέτηση», αποτελεί κεντρική προτεραιότητα για την επίτευξη των στόχων της Λισσαβόνας που εξακολουθούν να αναφέρονται ως κατευθυντήριο όριο της ΕΕ[11].

Πρέπει να σημειωθεί στο σημείο αυτό ότι ο όρος «ρύθμιση» που εφεξής θα χρησιμοποιείται, αντικαθιστά τους όρους «νόμος», «προεδρικό διάταγμα», «υπουργική απόφαση», αφού ως ρύθμιση εννοιολογείται κάθε κανονιστικό κείμενο το οποίο η κυβέρνηση και κάθε άλλο εξουσιοδοτημένο όργανο, σε οποιοδήποτε επίπεδο διακυβέρνησης, χρησιμοποιεί προκειμένου να ικανοποιήσει αιτήματα των επιχειρήσεων και των πολιτών, αλλά και να λύσει διαχειριστικά προβλήματα των ίδιων των νομοθετών (OECD 1997).

Ο όρος *«Κανονιστική Μεταρρύθμιση» (“Regulatory Reform”)* πρωτοεμφανίστηκε πριν από είκοσι περίπου χρόνια στον Καναδά και χρησιμοποιείται έκτοτε για να αποδώσει τις αλλαγές στις οποίες απαιτείται να προβούν οι φορείς παραγωγής νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, με στόχο την *καλύτερη νομοθέτηση (“Better Regulation”),* τη βελτίωση δηλαδή της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων και απώτερο στόχο την αποτελεσματικότερη λειτουργία του Κράτους. Στην Ελλάδα έχει επικρατήσει ο όρος καλή νομοθέτηση, ο οποίος αποδίδει την πολιτική για τη βελτίωση τόσο της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, αλλά και των θεσμών και της διαδικασίας παραγωγής τους.

Προπομπό της καλής νομοθέτησης, της οποίας η προέλευση μπορεί να εντοπιστεί στο χώρο του «οικονομικού δικαίου» αποτέλεσε ο λεγόμενος

[11] Advancing regulatory reform in Europe: A joint statement of the Irish, Dutch, Luxemburg, UK, Austrian and Finnish presidencies of the European Union, December 2004

«κανονιστικός απο-παρεμβατισμός» ή *«απο-ρύθμιση»*, ο οποίος πρέσβευε ότι η κανονιστική παρέμβαση του Κράτους και η τάση διαρκούς και λεπτομερειακής ρύθμισης («εκνομίκευση») όλων των πεδίων της οικονομικής ζωής λειτουργεί αρνητικά για την οικονομία και την αγορά, ενώ αντίθετα η αποφυγή της εκνομίκευσης και η εξάλειψη της πολυνομίας θα ενίσχυε την αγορά, με επέκταση του ανταγωνισμού και των αγορών, ευνοώντας παράλληλα την ευελιξία της, την αποκέντρωση, την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών και, εν τέλει, την καλύτερη πληροφόρηση πολιτών και επιχειρήσεων. Τα όρια της θεωρίας αυτής τίθενται στην αναγκαία και επιβεβλημένη κρατική παρέμβαση για ρύθμιση θεμάτων κοινωνικής πολιτικής (φορολογία, εκπαίδευση, δημόσια υγεία, προστασία του περιβάλλοντος).

Η καλή νομοθέτηση έχει ως στόχο, όπως προαναφέρθηκε, τη βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων είτε σε επίπεδο μίας μεμονωμένης ρύθμισης είτε σε επίπεδο αναδόμησης ολόκληρου του πλαισίου παραγωγής των ρυθμίσεων και των θεσμών του είτε, τέλος, σε επίπεδο βελτίωσης των διαδικασιών παραγωγής των ρυθμίσεων. Για να καταλήξουμε σε ρύθμιση υψηλότερης ποιότητας απαιτείται, μεταξύ άλλων, να οριοθετηθεί με ακρίβεια το προς ρύθμιση πρόβλημα, να ελαχιστοποιηθούν οι προκαλούμενες από τη ρύθμιση αρνητικές επιπτώσεις στην οικονομία και στην αγορά, και να επιτευχθεί στο μέγιστο δυνατό βαθμό διαφάνεια, κοινωνική συμμετοχή και συλλογικότητα σε όλες τις φάσεις κατάρτισης μίας ρύθμισης καθώς και στην εφαρμογή της.

Διαστάσεις της ποιότητας των ρυθμίσεων: σχεδιασμός, ρυθμιστική δράση, αποτελέσματα

Σχεδιασμός: Η ποιότητα που αφορά στη φάση του σχεδιασμού μιας ρυθμιστικής παρέμβασης, αναφέρεται στην διαδικασία λήψης αποφάσεων και θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως έμμεση ένδειξη της ρυθμιστικής ποιότητας, μιας και εξετάζει περισσότερο τα εισερχόμενα στο νομοπαραγωγικό σύστημα, παρά τα τελικά αποτελέσματα. Οι καλά οργανωμένες διαδικασίες λήψης αποφάσεων (π.χ. αφού έχει προηγηθεί μελέτη και αξιολόγηση του υφιστάμενου ρυθμιστικού πλαισίου) συνδέονται άμεσα με την ποιότητα της τελικής απόφασης και προβάλλουν εκείνα τα σημεία στα οποία η κυβέρνηση μπορεί να παρέμβει για να τα βελτιώσει.

Ρυθμιστική δράση. Η ποιότητα που αφορά στη ρυθμιστική δράση του κράτους είναι ενδιαφέρουσα γιατί απεικονίζει το επίπεδο της προσπάθειας κάθε κυβέρνησης να ρυθμίσει ορισμένα πεδία πολιτικής ή να βελτιώσει τα υφιστάμενα ρυθμιστικά πλαίσια. Δείκτες που συνήθως χρησιμοποιούνται για να μετρηθεί η ποιότητα της ρυθμιστικής δράσης είναι ο αριθμός των σελίδων των νόμων, ο αριθμός και η διάρκεια των διαβουλεύσεων που έχουν προηγηθεί, η αναλογία χρήσης εναλλακτικών τρόπων ρύθμισης κ.λπ.

Αποτελέσματα: Αυτή είναι η πιο δύσκολη κατηγορία για να κρίνει κανείς την ποιότητα γιατί απαιτεί τη χρήση δεδομένων σχετικά με τις πραγματικές επιπτώσεις της ρύθμισης τα οποία συχνά δεν είναι διαθέσιμα. Συχνά για την αξιολόγηση της ποιότητας των αποτελεσμάτων μιας ρύθμισης χρησιμοποιούνται οι μετρήσεις της αντίληψης των υποκειμένων της ρύθμισης για τις επιπτώσεις της. Εκείνο που θα μπορούσε να μετρηθεί είναι τα ποσοστά συμμόρφωσης με τη ρύθμιση, αλλά οι κυβερνήσεις είναι διστακτικές προς μια τέτοιου είδους μέτρηση η οποία θα πρόβαλλε ενδεχόμενα ελλείμματα σχεδιασμού πολιτικής.

3.2.1 Η πολιτική καλής νομοθέτησης στην Ε.Ε. και τον ΟΟΣΑ

Οι αρχές και τα εργαλεία της κανονιστικής μεταρρύθμισης έχουν αποτυπωθεί με τον πληρέστερο έως σήμερα τρόπο στα πορίσματα δύο σχετικών πρωτοβουλιών, τα οποία αποτελούν σημείο αναφοράς και αφετηρία κάθε νεότερης προσέγγισης του ζητήματος. Πρόκειται αφενός για την έκθεση του ΟΟΣΑ για την καλή νομοθέτηση, στο πλαίσιο του ομώνυμου προγράμματος του οργανισμού, και αφετέρου για την τελική έκθεση (Νοέμβριος 2001) της λεγόμενης *επιτροπής Mandelkern* (*High Level Consultative Group on Better Regulation*, υπό την προεδρία του Dieudonné Mandelkern), στο πλαίσιο της πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την καλή νομοθέτηση. Και οι δύο προσεγγίσεις σκιαγραφούν, με μικρές διαφοροποιήσεις, τις αρχές από τις οποίες θα πρέπει να εμφορείται κάθε προσπάθεια για καλή νομοθέτηση και υποδεικνύουν στα όργανα της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας τα κριτήρια και τα μέσα προς επίτευξή της. Αυτά συνοψίζονται, σε γενικές γραμμές, στα ακόλουθα:

Προκειμένου να υπηρετεί η προς θέσπιση ρύθμιση τους σκοπούς της καλής νομοθέτησης, απαιτείται να ελεγχθεί, κατ' αρχάς, η ***αναγκαιότητά*** της, αφού διερευνηθεί η ύπαρξη σχετικής διεθνούς εμπειρίας, διαπιστωθούν οι αδυναμίες του

υφιστάμενου πλαισίου και προσδιοριστούν οι στόχοι και τα αποτελέσματα που θα επιτευχθούν με τη νέα ρύθμιση αλλά και πιθανές αρνητικές επιπτώσεις της. Στη συνέχεια, η προτεινόμενη ρύθμιση θα πρέπει να υποβληθεί σε έλεγχο ***καταλληλότητας***, ο οποίος συνίσταται κατά κύριο λόγο στον προσδιορισμό εναλλακτικών λύσεων που καθιστούν ενδεχομένως την κανονιστική επέμβαση μη αναγκαία. Ένα ακόμα εργαλείο της κανονιστικής μεταρρύθμισης είναι και ο έλεγχος ***φιλικότητας*** της νέας ρύθμισης προς το μέσο πολίτη. Η φιλικότητα προϋποθέτει, αφενός να είναι η ρύθμιση προσαρμοσμένη γλωσσικά στο αισθητήριο του μέσου πολίτη, να είναι λιτή, σαφής και κατανοητή (ένας από τους παράγοντες που ενισχύουν και την προσβασιμότητά της) και αφετέρου να προωθούνται μέσω αυτής μεταρρυθμίσεις που βελτιώνουν την επικοινωνία του πολίτη με τη Δημόσια Διοίκηση, κυρίως η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών. Κανονιστική ρύθμιση υψηλότερης ποιότητας μπορεί εξάλλου να επιτευχθεί, σύμφωνα με τις αρχές της καλής νομοθέτησης, μόνο όταν έχει προηγηθεί ***κοινωνική διαβούλευση***, δηλαδή διάλογος μεταξύ των εμπλεκομένων κοινωνικών εταίρων, ώστε να διασφαλίζεται η διαφάνεια σε όλες τις φάσεις εκπόνησης της ρύθμισης. Σημαντικά εργαλεία για την εφαρμογή της καλής νομοθέτησης αποτελούν οι μέθοδοι επικαιροποίησης[12] της υφιστάμενης νομοθεσίας και, ιδιαίτερα, η **κωδικοποίηση** διατάξεων, καθώς και η ύπαρξη κατάλληλων δομών για τον κεντρικό συντονισμό, κατά προτίμηση σε ανώτερο πολιτικό και διοικητικό επίπεδο. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η επιτροπή Mandelkern αναδεικνύει σε δείκτη επιτυχίας της κανονιστικής μεταρρύθμισης, επιπλέον, την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου από τα κράτη-μέλη και την **εναρμόνιση** των εθνικών δικαίων με αυτό.

Ένα από τα βασικότερα εργαλεία της καλής νομοθέτησης, στο οποίο ο ΟΟΣΑ και η επιτροπή Mandelkern αποδίδουν μεγάλη σημασία, είναι η ***Ανάλυση Επιπτώσεων*** *- (Impact Assessment – IA)*, η οποία αποτελεί μέσο για την αξιολόγηση των κανονιστικών επιπτώσεων. Η μέθοδος επιβάλλει, πριν τη λήψη απόφασης για την υιοθέτηση μίας νομοθετικής είτε κανονιστικής ρύθμισης, το συνυπολογισμό στο μέγιστο δυνατό βαθμό των ενδεχόμενων επιπτώσεών της στην οικονομία, το περιβάλλον και την κοινωνία. Αποτελεί συνεπώς ένα μέσο υποβοήθησης των φορέων παραγωγής πολιτικής στο στάδιο προετοιμασίας των ρυθμίσεων.

[12] Ως τέτοιες καλές πρακτικές έχουν καταγραφεί διεθνώς συστήματα εφαρμογών των νέων τεχνολογιών με την υποστήριξη των οποίων κάθε νέα ρύθμιση που τροποποιεί κάποια υφιστάμενη ενσωματώνεται σε ενιαίο κείμενο όπου αποτυπώνονται οι εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις.

Γενικά πάντως θα μπορούσε ήδη να σημειωθεί ότι η ανάλυση επιπτώσεων διαλαμβάνεται των διακινδυνεύσεων που αναλαμβάνονται με την υπό εξέταση ρύθμιση, οφέλη που θα προκύψουν και κόστη που η ρύθμιση συνεπάγεται. Η συγκριτική θεώρηση οδηγεί στο συμπέρασμα ότι τα κράτη που εφαρμόζουν την πολιτική καλής νομοθέτησης δεν ακολουθούν μία ενιαία μέθοδο: προϋπόθεση άλλωστε για την επιτυχία της μεταρρύθμισης αποτελεί η λήψη υπόψιν κατά το σχεδιασμό και την υλοποίησή της των ιδιαιτεροτήτων κάθε χώρας δηλαδή των ιστορικών, κοινωνικοπολιτικών και οικονομικών δεδομένων, καθώς και της διοικητικής δομής και νομικής παράδοσής της.

3.2.2 Αρχές και μέσα της πολιτικής καλής νομοθέτησης

Η καλύτερη ποιότητα των ρυθμίσεων μπορεί να επιτευχθεί μέσα από:

- Την ακριβέστερη οριοθέτηση του προβλήματος στο οποίο αναφέρεται η ρύθμιση.
- Τη μεγιστοποίηση της σαφήνειας και της αποτελεσματικότητας της ρύθμισης.
- Την ελαχιστοποίηση των βαρών που προκαλούνται από την εφαρμογή της ρύθμισης στην οικονομία και τις αγορές.
- Τη διεύρυνση της δημοκρατίας και της κοινωνικής συμμετοχής στη διαδικασία παραγωγής ρυθμίσεων.
- Την αναβάθμιση του Κοινοβουλίου και των λοιπών οργάνων που είναι εξουσιοδοτημένα με την έκδοση ρυθμίσεων.

Από τα προηγούμενα προκύπτει ότι η καλή νομοθέτηση (που αποτελεί την Ευρωπαϊκή ετικέτα στην Αγγλοσαξωνική «κανονιστική μεταρρύθμιση» («regulatory reform»[13]) επιδιώκει να επιτύχει, συνάμα, παλιότερους και γνωστούς από τη νομική επιστήμη και τη νομοθετική τεχνική στόχους καθώς και νεότερους από την οικονομία και τη διοικητική επιστήμη. Στην «καλή νομοθέτηση» συνυπάρχουν αξιώματα και προτεραιότητες της νομοθετικής τεχνικής και της δημόσιας πολιτικής[14], όπως:

---

[13] Μπορεί κανείς να χρησιμοποιήσει εναλλακτικά αυτούς τους δύο όρους, αφού δεν έχουν καμία διαφορά ως προς το περιεχόμενό τους. Αναλυτικά, για τα θέματα της ορολογίας καθώς και για τις διαφορές μεταξύ τους, βλ. Καρκατσούλης Π., Το κράτος σε μετάβαση, Αθήνα, 2004, σελ.129επ.

[14] Μεταξύ άλλων, βλ. Isensee J., Mehr Recht durch weniger Gesetze?, στο: *Zeitschrift fuer Rechtspolitik*, 18/1985, σσ. 139-145, Noll P., *Gesetzgebungslehre*, Reinbek, Hamburg 1973, Schneider H., *Gesetzgebung. Ein Lehrbuch*, 2η έκδ., Mueller Verlag, Heidelberg 1991, Schaeffer H., Wege zum

- η αρχή της οικονομικότητας,
- η ακρίβεια και σαφήνεια της έκφρασης,
- η συστηματική κατάταξη της κανονιστικής ύλης,
- η προσήκουσα γνωστοποίησή της, και
- η ολοκληρωμένη και εποπτική μορφή της ρύθμισης.

Μετά από περισσότερο από δύο δεκαετίες πειραματισμών σε σχέση με τα κατάλληλα εργαλεία που θα μας επιτρέψουν να διασφαλίσουμε την καλύτερη ποιότητα των ρυθμίσεων, αυτά φαίνεται να οριοθετούνται στα εξής τέσσερα:

- Ανάλυση Επιπτώσεων,
- Απλούστευση (διαδικασιών),
- Κωδικοποίηση, και
- Εναρμόνιση.

Τα ανωτέρω εργαλεία έχουν ενσωματώσει διάφορα επιμέρους εργαλεία που έχουν, κατά καιρούς, προταθεί στη βιβλιογραφία και, πιλοτικά και περιορισμένα, έχουν χρησιμοποιηθεί από ορισμένες νομοθετικές τάξεις. Πρέπει, πάντως, να σημειωθεί ότι διατυπώνονται αντιφατικές ή και συγκεχυμένες απόψεις σε σχέση με τον προσδιορισμό των μέσων της καλής νομοθέτησης, αφού αυτά άλλοτε εκλαμβάνονται ως πεδία κι άλλοτε ως μέσα εφαρμογής. Η ανάλυση επιπτώσεων, η απλούστευση, η κωδικοποίηση και η εναρμόνιση αποτελούν μέσα για την επίτευξη καλύτερων ρυθμίσεων κι όχι αυτοτελείς πολιτικές.

Η ενσωμάτωση των άνω εργαλείων στις εθνικές έννομες τάξεις δεν έχει, πάντως, αμιγώς τεχνικό χαρακτήρα, αφού σ' αυτά υποκρύπτονται αξιολογήσεις και εννοιολογικές παραδοχές συνδεδεμένες με τον ιδιαίτερο νομικό, οικονομικό και κοινωνικό πολιτισμό κάθε χώρας. Η συζήτηση για τα μέσα της καλής νομοθέτησης είναι, συχνά, μια συζήτηση για τη σύγκλιση των θεμελιακών αξιών και αρχών συγκρότησης του κράτους και του δικαίου. Στην παγκοσμιοποιημένη κοινωνία -και κατανοούμε την καλή νομοθέτηση ως τη σύγχρονη παγκοσμιοποιημένη θεωρία του νομοθετείν- μαθαίνουμε, στο πλαίσιο ενός ενιαίου υποδείγματος, από τους άλλους. Μέσα από αυτή τη διαδικασία μόνον θετικά, τουλάχιστον σε πληροφοριακό και γνωστικό επίπεδο, μπορούν να προκύψουν.

---

besseren Gesetz. Ueberlegungen zur Verbesserung der Gesetzgebung, στο: *Zeitschrift fuer Gesetzgebung*, 4/1984.

3.2.3 Η ανάλυση επιπτώσεων

Η Ανάλυση Επιπτώσεων που αποτελεί την επίγονο της ανάλυσης κόστους-οφέλους[15], εξακολουθεί να προσδιορίζεται σε σχέση με τις διαφορές της μ’ αυτήν. Το γεγονός αυτό οδηγεί σε μια μακρά περιπτωσιολογία με ελάχιστο αναλυτικό βάθος, όπως:

- Η Ανάλυση Επιπτώσεων αντενδείκνυται για την αξιολόγηση των πολιτικών επιπτώσεων μιας ρύθμισης, όπως και η ανάλυση κόστους-οφέλους, πλην όμως δεν φαίνεται, μέχρι τώρα, να υπάρχει καμία άλλη μέθοδος ικανή να την αντικαταστήσει.
- Η Ανάλυση Επιπτώσεων συγκροτεί ένα ευρύτερο πλαίσιο αξιολόγησης από εκείνο της ανάλυσης κόστους-οφέλους, αφού σ’ αυτή υπολογίζονται οι κανονιστικές συνέπειες σε περισσότερα κοινωνικά υπο-συστήματα και όχι μόνον στο οικονομικό.

Όπως συμβαίνει και με πολλούς άλλους όρους των σύγχρονων διοικητικών επιστημών, σήμερα δεν υπάρχει ένας ευρέως αποδεκτός ορισμός για το τι ακριβώς είναι και περιλαμβάνει η Ανάλυση Επιπτώσεων, ενώ πολλοί μιλούν γι’ αυτήν[16]. Για την ακρίβεια, η δυσκολία είναι, περισσότερο μεθοδολογικού παρά περιγραφικού χαρακτήρα. Εννοούμε μ’ αυτό, ότι πολλοί επιχειρούν από το μέρος να συνάγουν ορισμό περί του όλου- και συχνά, σ’ αυτές τις περιπτώσεις, αποτυγχάνουν, αφού δεν αρκεί η απλή παράθεση των ειδών Ανάλυσης Επιπτώσεων (π.χ. περιβαλλοντική, φυλετική, οικονομική, κ.ο.κ.) για να προσδιορίσει κανείς αφηρημένα το τι είναι η Ανάλυση Επιπτώσεων. Αν ξεκινά κανείς από τα πολλά είδη Ανάλυσης Επιπτώσεων και θεωρεί ότι η ποικιλία αυτή αντανακλά την ποικιλότητα των πολιτικών και των επιλογών που υιοθετούν οι κυβερνήσεις σε θέματα ρυθμιστικής πολιτικής τότε θα δυσκολευτεί να προσδιορίσει αφηρημένα το τι είναι η Ανάλυση Επιπτώσεων. Σ’ εκείνες τις χώρες, για παράδειγμα, που η μελέτη των οικονομικών επιπτώσεων

---

6. Η ανάλυση κόστους-ωφέλειας που είναι ευρέως διαδεδομένη στις Η.Π.Α. έχει θωρακιστεί θεσμικά, ιδίως, επί Προεδρίας Reagan και Clinton. Βλ. την Exec.Order 12.291/1981 όπως τροποποιήθηκε με την Exec. Order No 12.866/1993. Σήμερα, παράγονται από εξειδικευμένα κέντρα, αναλύσεις και οδηγίες που βοηθούν τις υπηρεσίες να εκτιμήσουν το κόστος κάθε ομοσπονδιακής ή περιφερειακής, πρωτογενούς ή παράγωγης, ρύθμισης. Βλ., για παράδειγμα, Hahn, R. W., An Assessment of OMB’s Draft of Guidelines to Help Agencies Estimate the Benefits and Costs of Federal Regulation, στο: *Joint Center*, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, December 1999, **www.brookings.edu**, ιδίου & Litan, R. E., An Analysis of the Second Government Draft Report on the Costs and Benefits of Federal Regulations, στο: *Joint Center*, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, September 1998, www.brookings.edu.

[16] Ο όρος «επιπτώσεις» αναφέρεται εδώ ενσωματώνοντας τόσο πιθανά αρνητικά όσο και θετικά αποτελέσματα μιας ρύθμισης.

προηγείται της υιοθέτησης μιας κανονιστικής ρύθμισης, η Ανάλυση Επιπτώσεων υπολαμβάνεται ως μελέτη των επιπτώσεων της ρύθμισης στις επιχειρήσεις. Σε άλλες, όπου μετρώνται και αποτιμώνται τα διοικητικά βάρη που προκύπτουν από την προτεινόμενη ρύθμιση, η Ανάλυση Επιπτώσεων θεωρείται μια άσκηση απλούστευσης, ενώ στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα οποία η ανάλυση περιβαλλοντικών επιπτώσεων αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την έγκριση των σχετικών ρυθμίσεων[17], η Ανάλυση Επιπτώσεων παίρνει τον χαρακτήρα μιας περιβαλλοντικής μελέτης, υπό την έννοια ότι εφαρμόζονται μοντέλα αποτίμησης των επιπτώσεων της ρύθμισης στο περιβάλλον τόσο βραχυπρόθεσμα όσο και μακροπρόθεσμα[18].

Ο κοινός παρονομαστής των προηγούμενων ειδικότερων αναλύσεων είναι ότι η Ανάλυση Επιπτώσεων είναι ένα εργαλείο που χρησιμοποιείται κατά τη λήψη μιας κανονιστικής απόφασης. Το εργαλείο αυτό χρησιμοποιείται για δύο, κυρίως, σκοπούς:

- Τη συστηματική εξέταση των πιθανών επιπτώσεων της προτεινόμενης ρύθμισης, και
- Την εγκατάσταση διαύλων επικοινωνίας μεταξύ: α) της «τεχνικής» ανάλυσης των δεδομένων, β) των κοινωνικών εταίρων που αφορά η ρύθμιση και γ) εκείνων που θα λάβουν την απόφαση.

Η Ανάλυση Επιπτώσεων συνιστάται να διεξάγεται μέσα από δομές κοινωνικής

---

[17] EU (2000), 'Joint practical guide of the European Parliament, the Council and the Commission, for persons involved in the drafting of legislation within the Community institutions", Brussels, ISBN 92-894-4063-5

[18] Κατά τα πρώτα χρόνια της εφαρμογής της ανάλυσης επιπτώσεων, ιδίως στα αγγλοσαξωνικά πολιτικοδιοικητικά συστήματα, αυτή αμφισβητήθηκε έντονα από τα κινήματα προστασίας του περιβάλλοντος που εμφανίζονταν εκείνη την εποχή. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι το πόρισμα της επιτροπής Roskill σχετικά με τη χωροταξική τοποθέτηση του τρίτου αεροδρομίου του Λονδίνου, στια αρχές της δεκαετίας του '70. Η επιτροπή, στηριζόμενη στα στοιχεία της ανάλυσης επιπτώσεως, συνέστησε την ανέγερση του αεροδρομίου σε μία περιοχή σχετικά κοντά στο κέντρο και σε κατοικημένη περιοχή, αντί σε μια άλλη περιοχή που είχε προταθεί, η οποία ήταν πιο απομακρυσμένη και βρίσκονταν κοντά στη θάλασσα. Η επιτροπή Roskill αποτίμησε σε χρηματικά δεδομένα από τη μία το κόστος μεταφοράς των επιβατών και των εργαζόμενων στο αεροδρόμιο σε μία όχι τόσο κοντινή απόσταση και από την άλλη το «χρηματικό αποτύπωμα» της αύξησης του θορύβου που θα είχε ως αποτέλεσμα η ανέγερση του αεροδρομίου κοντά σε κατοικημένη περιοχή. Οι περιβαλλοντικές οργανώσεις της εποχής διαμαρτυρήθηκαν διατυπώνοντας την άποψη ότι δεν πρέπει να τίθενται χρηματικές τιμές και να ποσοτικοποιούνται αξίες που έχουν να κάνουν με την ποιότητα του περιβάλλοντος. Η συζήτηση από τότε έχει εξελιχθεί πολύ, με αποτέλεσμα σήμερα οι περιβαλλοντικές οργανώσεις να χρησιμοποιούν τη μεθοδολογία της ανάλυσης επιπτώσεων για την τεκμηρίωση των θέσεών τους (βλ. π.χ. τη συζήτηση περί «ανθρακικού αποτυπώματος» (carbon footprint) της ανθρώπινης δραστηριότητας.

διαβούλευσης[19], έτσι ώστε οι επιπτώσεις να προσδιορίζονται με τη μέγιστη δυνατή κοινωνική αντιπροσώπευση (και ενδεχομένως, συναίνεση).

Σήμερα, έχουμε αναπτύξει αρκετά το τεχνικό μέρος της Ανάλυσης Επιπτώσεων[20]. Μπορεί να αποτελείται από μια συνοπτική- αλλά ουσιώδη- δήλωση περί των πιθανολογούμενων επιπτώσεων της ρύθμισης μέχρι μια εξαντλητική ανάλυση όλων εκείνων των παραμέτρων που θα συνεργήσουν στην πρόκληση αποτελεσμάτων και επιπτώσεων[21]. Τομεακές Αναλύσεις Επιπτώσεων, σύντομες προκαταρκτικές Αναλύσεις Επιπτώσεων καθώς βεβαίως και ολοκληρωμένες πλήρεις Αναλύσεις Επιπτώσεων συμβάλλουν στην πληρέστερη κατανόηση ενός προβλήματος και τη διαμόρφωση αξιόπιστων εναλλακτικών για την επίλυσή του.

Αξίζει, ωστόσο, να σημειωθεί ότι ενώ η Ανάλυση Επιπτώσεων αποτελεί το πιο επεξεργασμένο εργαλείο για την εκτίμηση των συνολικών επιπτώσεων της ρύθμισης, η χρήση της περιορίζεται, κατά βάση, στην εκτίμηση της οικονομικότητας. Έτσι, χώρες-μέλη του ΟΟΣΑ που χρησιμοποιούν, στον έναν ή τον άλλο βαθμό, τη μέθοδο αυτή επιδιώκουν τη βελτίωση της οικονομικότητας των ρυθμίσεων, ιδίως σε σχέση με:

- Τις άμεσες και έμμεσες επιπτώσεις της ρύθμισης στην απασχόληση. Το ενδιαφέρον των περισσότερων Αναλύσεων Επιπτώσεων στρέφεται στις

[19] Η διαβούλευση πρέπει να είναι καλά οργανωμένη για να είναι αποτελεσματική. Κάτι τέτοιο σε πρακτικούς όρους μεταφράζεται στο ότι δεν είναι δυνατό να διαβουλεύονται όλοι με όλους. Είναι προτιμότερο να μετέχουν στη διαβούλευση περισσότεροι από όσους είναι απαραίτητοι παρά λιγότεροι. Απαιτείται ισχυρή δέσμευση και ενεργός συμμετοχή κατά την φάση της διαμόρφωσης της πολιτικής σε όλα τα επίπεδα: Από τους πολιτικούς μέχρι τους απλούς δημόσιους υπαλλήλους. Για το σκοπό αυτό θα πρέπει οι στόχοι της διαβούλευσης να είναι σαφώς διατυπωμένοι. Οι ρόλοι, η ευθύνη και οι αρμοδιότητες των συμμετεχόντων στη διαβούλευση πρέπει να είναι ξεκάθαροι. Πρέπει να υπάρχουν κάποια κείμενα αναφοράς στα οποία θα βασίζεται η διαβούλευση. Κατ΄ αυτό τον τρόπο θα μπορούν οι συμμετέχοντες να κάνουν συγκεκριμένες και τεκμηριωμένες παρεμβάσεις. Πρέπει να έχει ορισθεί ένας ελάχιστος χρόνος διαβούλευσης. Πρέπει να δίνεται επαρκής χρόνος στους διαβουλευόμενους να ετοιμάσουν τις θέσεις τους. Η διαβούλευση πρέπει να ξεκινάει νωρίς – ήδη από το στάδιο της διαμόρφωσης της πολιτικής. Η διαβούλευση είναι μια συνεχής διαδικασία:

- Πρέπει να γίνει πριν την υιοθέτηση του σχεδίου νόμου
- Κατά την εφαρμογής των διατάξεών του και κατά την φάση της αξιολόγησής του.

Οι πληροφορίες που παρέχονται από την διοίκηση στους διαβουλευόμενους πρέπει να είναι αντικειμενικές, πλήρεις και κατανοητές. Πρέπει να ισχύει η αρχή της ίσης μεταχείρισης. Επιπλέον πρέπει να αντιμετωπιστούν τα συνήθη προβλήματα που προκύπτουν κατά την διαβούλευση. Τα προβλήματα αυτά μπορούν να αντιμετωπιστούν ως προβλήματα του καλούντος στη διαβούλευση και ως προβλήματα των μετεχόντων σε αυτή.

[20] Η Ανάλυση επιπτώσεων έχει αναπτυχθεί τόσο διεθνώς, αλλά και στη χώρα μας έχουν δοθεί υποδείγματα και οδηγίες σύνταξης αυτής από την Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης. Αυτά είναι διαθέσιμα στην ιστοσελίδα της (**www.ggk.gr**), στην ενότητα «κανονιστική μεταρρύθμιση».

[21] Mandelkern report, pp.82: "Regulatory Impact assessment is a structured framework for informing the consideration of the range of options available for handling policy problems and the advantages and disadvantages associated with each. A good RIA should consider all kinds of impact".

επιπτώσεις στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις και στην προστασία τους από τις πιθανές δυσμενείς συνέπειες τους.

- Την κατάργηση/ συγχώνευση/ αποφυγή γραφειοκρατικών εμποδίων, διαδικασιών και οργάνων στην άσκηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας.
- Την ενίσχυση του ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων, παλαιότερων και νεότερων. Ιδιαίτερη προσοχή δίδεται στους κλάδους της «Νέας Οικονομίας» (παραγωγή λογισμικού, επικοινωνιακή και πληροφορική τεχνολογία, ιατρική και βιο-ιατρική τεχνολογία και ενέργεια).
- Την προαγωγή της γενικότερης οικονομικής μεγέθυνσης και ευημερίας.

Κεντρικές έννοιες για την αξιολόγηση των άμεσων και έμμεσων συνεπειών των ρυθμίσεων είναι η διακινδύνευση που αναλαμβάνεται με τη ρύθμιση, το όφελος και το κόστος που συνεπάγεται η ρύθμιση.

Ειδικότερα, ως προς την διακινδύνευση[22], είναι προφανές ότι ο προσδιορισμός της αποτελεί ένα από τα δυσκολότερα εγχειρήματα της Ανάλυσης Επιπτώσεων, αφού η πρόβλεψη του μέλλοντος είναι μια εξαιρετικά πολύπλοκη και επισφαλής διαδικασία[23]. Η εκτίμηση της διακινδύνευσης γίνεται, συνήθως, ως προς το περιβάλλον, τους καταναλωτές, την υγιεινή και ασφάλεια των εργαζομένων. Σε σχέση με τους τομείς αυτούς γίνεται πάντα μία, έστω και απλή, εκτίμηση της διακινδύνευσης. Ως πεδία πολιτικής στα οποία εκτιμάται ο κίνδυνος, αναφέρονται η προστασία του καταναλωτή, τα πνευματικά δικαιώματα και το ηλεκτρονικό εμπόριο. Σύμφωνα με διοικήσεις που έχουν εμπειρία από εφαρμογή Ανάλυσης Επιπτώσεων [24], η εκτίμηση του κινδύνου περιλαμβάνει την καταγραφή των ιδιαίτερων συνθηκών που μπορούν να επιτρέψουν την εκδήλωσή του και την πρόβλεψη της έντασης/συχνότητάς του καθώς και της βλάβης που μπορεί να προκαλέσει.

Όσον αφορά το όφελος, αυτό εκτιμάται, κάθε φορά, σε πέντε (5) διαφορετικά στάδια:

- Το πρώτο αφορά τον προσδιορισμό των ομάδων/οργανώσεων που επωφελούνται από τη ρύθμιση. Για τον σκοπό αυτό ακολουθείται, συνήθως, μια διαδικασία

---

[22] Η ακριβέστερη απόδοση της έννοιας "risk" στην ελληνική είναι «διακινδύνευση».

[23] Ο Sparrow, M., (*The Regulatory Craft*, Brookings Institute Press, Washington D.C. 2000, σελ. 209), θεωρεί ότι με τον έλεγχο της διακινδύνευσης επιχειρούμε, ουσιαστικά, να ελέγξουμε ένα πολύ ευρύ πεδίο δυνατοτήτων και ευκαιριών που παραμένουν αναξιοποίητες. Ο λόγος για τον οποίο, συνήθως, δεν εφαρμόζονται τα προγράμματα και οι ρυθμίσεις, είναι επειδή κατά τον σχεδιασμό δεν είχαν προβλεφθεί όψεις της πραγματικότητας που αφορούν καταστάσεις ή πρόσωπα και προκαταλήψεις τους.

[24] The Cabinet Office Regulatory Impact Unit, *Good Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment*, London 1999.

άτυπης διαβούλευσης με εκείνους που αναμένεται να ωφεληθούν και παρέχονται σ' αυτούς οι σχετικές πληροφορίες ώστε να μπορούν, στη συνέχεια, να κάνουν χρήση των ωφελημάτων που θα προκύψουν από την εφαρμογή της ρύθμισης.

- Το δεύτερο στάδιο ανάλυσης συνίσταται στην εξειδίκευση του οφέλους για κάθε κοινωνικό αγαθό ξεχωριστά. Οι συχνότερα απαντώμενες κατηγορίες κοινωνικού οφέλους είναι το καθαρό περιβάλλον και η βιώσιμη ανάπτυξη, η καλύτερη δημόσια υγεία και ασφάλεια, οι ασφαλέστερες συνθήκες εργασίας, η υγιεινή των τροφίμων, κ.λπ.
- Σ' ένα τρίτο στάδιο, το όφελος αξιολογείται ανάλογα με τον τύπο της επιχείρησης ή της κοινωνικής οργάνωσης. Στη φάση αυτή προσδιορίζεται ο αριθμός των επιχειρήσεων ή των οργανώσεων που θα επωφεληθούν καθώς και των επαγγελμάτων τα οποία θα επηρεαστούν, μέσα από μια διαδικασία άτυπης διαβούλευσης.
- Στο τέταρτο- ιδιαίτερα σημαντικό- στάδιο γίνεται ο προσδιορισμός του εμμέσου οφέλους που μπορεί να προκύψει από την κανονιστική ρύθμιση. Στο στάδιο αυτό αναδεικνύονται οι έμμεσα επωφελούμενες κοινωνικές ομάδες/φορείς μέσα από τη διερεύνηση της συμπληρωματικότητας των θετικών είτε αρνητικών δευτερογενών επιπτώσεων της ρύθμισης με τις πρωτογενείς.
- Η ποσοτικοποίηση και αξιολόγηση του οφέλους από την κανονιστική ρύθμιση αποτελεί το πέμπτο στάδιο ανάλυσης. Δεν υπάρχει, ωστόσο, μια ενιαία τεχνική ή μέθοδος προσδιορισμού της, και γι' αυτό, κάθε εφαρμοστής επιλέγει εκείνη που θεωρεί ότι προσιδιάζει στις ιδιαιτερότητές του. Οι κατευθύνσεις δίνονται, συνήθως, μέσα από εγχειρίδια που συγγράφονται ακριβώς για το σκοπό αυτόν. Κρίσιμη παράμετρος που πρέπει να λαμβάνεται υπόψη στο στάδιο της ποσοτικοποίησης του οφέλους (όπως και του κόστους, άλλωστε), είναι η αναλογικότητα και η διαφάνεια.

Η μέτρηση και αξιολόγηση του κόστους αποτελεί την επόμενη κεντρική έννοια στην αξιολόγηση των επιπτώσεων της ρύθμισης. Αυτή γίνεται μέσα από τον προσδιορισμό της ταυτότητας εκείνου/ων που αναλαμβάνουν το κόστος της ρύθμισης (είδος και μέγεθος της επιχείρησης ή της κοινωνικής και επαγγελματικής ομάδας, κ.λπ.), τη συγκεκριμενοποίηση του κόστους ανά κοινωνική ή επαγγελματική κατηγορία και την

ποσοτικοποίησή του. Ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται στην εκτίμηση του κόστους της ρύθμισης στην απασχόληση και στο έμμεσο κόστος με το οποίο μπορεί να επιβαρύνονται κοινωνικές ομάδες και επαγγελματικές κατηγορίες[25].

Η εξειδίκευση του κόστους ανά κοινωνική – επαγγελματική ομάδα γίνεται μέσα από τη σύγκριση του εκτιμώμενου κόστους με εκείνο που αναλαμβάνει μια «τυπική» επιχείρηση. Η διαμόρφωση των τυπολογιών γίνεται με αρκετά ευέλικτα κριτήρια που να μπορούν να προσαρμόζονται στις διαφορετικές κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες της χώρας και της δημόσιας διοίκησης που εφαρμόζει την Ανάλυση Επιπτώσεων. Σε ότι αφορά την αρμοδιότητα της ανάπτυξης των τυπολογιών, αυτή μπορεί να έχει ανατεθεί κεντρικά σε έναν φορέα (όπως π.χ. το Office of Management and Budget στις Η.Π.Α.) ή να διαμορφώνονται κάθε φορά από τον φορέα που διεξάγει την ανάλυση επιπτώσεων. Σε κάθε περίπτωση, θα πρέπει να γίνεται σαφή αναφορά της μεθοδολογίας που ακολουθήθηκε.

Όπως και στην περίπτωση του οφέλους, στην ποσοτικοποίηση του κόστους δεν ακολουθείται μια ενιαία μεθοδολογία ή τεχνική. Χρησιμοποιούνται εκείνες οι μέθοδοι που θεωρούνται, εκάστοτε, οι καταλληλότερες για τις συγκεκριμένες συνθήκες. Συνήθως, γίνεται μια εκτίμηση και ένας επιμερισμός του κόστους της ρύθμισης ανά έτος. Ιδιαίτερη κατηγορία αποτελεί το οργανωτικό κόστος που θα προκληθεί από την εφαρμογή της ρύθμισης, δηλαδή, το κόστος δημιουργίας και λειτουργίας ειδικών επιτροπών ή σωμάτων για την εφαρμογή της ρύθμισης από τη διοίκηση.

Εκτιμάται, επίσης, το άμεσο και έμμεσο κόστος στη λειτουργία των επιχειρήσεων και, ιδιαίτερα, οι επαχθείς συνέπειες για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις, ενώ δίδεται ιδιαίτερη προσοχή στην αποφυγή ανισοτήτων σε βάρος κατηγοριών πληθυσμού με περιορισμένες οικονομικές δυνατότητες.

Αν και η Ανάλυση Επιπτώσεων δεν συγκροτεί από μόνη της δημόσια πολιτική (American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1996), μπορεί, εν τούτοις, να παίξει ένα σημαντικό ρόλο στη βελτίωση της επιχειρηματολογίας για την ανάγκη ανάληψης μιας συγκεκριμένης δράσης και, συνακόλουθα, στη βελτίωση της ποιότητας της ρύθμισης.

Μέσω αυτής, γίνεται επεξεργασία δεδομένων και πληροφοριών, και είναι προφανές

[25] Για τον λόγο αυτό, η άτυπη ενημέρωση των ομάδων που θα αναλάβουν το κόστος της ρύθμισης ή θα επηρεαστούν, καθ' οιονδήποτε τρόπο, απ' αυτό, θεωρείται επιβεβλημένη.

ότι τόσο τα αποτελέσματα μιας ανάλυσης που στηρίζονται σε στοιχεία, όπως επίσης και ο τρόπος με τον οποίο αυτά παρουσιάζονται, μπορούν να επηρεάσουν, σε μεγάλο βαθμό, την κρίση όσων την συμβουλευτούν προτού αποφασίσουν. Ακόμα και η χρονική στιγμή εντός της διαδικασίας λήψης απόφασης, κατά την οποία αποφασίζεται η σύνταξη και η μελέτη της Ανάλυσης Επιπτώσεων, μπορεί να καταστήσει κάποιες εναλλακτικές αδύνατες και να επηρεάσει τους αποφασίζοντες υπέρ κάποιων άλλων. Ακριβώς αυτή η δυνατότητα της Ανάλυσης Επιπτώσεων μπορεί να προσανατολίζει τη συζήτηση προς κάποιες κατευθύνσεις και, κατ' ακολουθία, να επηρεάζει τις αποφάσεις, να την μετατάσσει από μια τεχνική άσκηση σε ουσιαστική συμβολή στη διαδικασία παραγωγής δημόσιας πολιτικής. Και για τον λόγο αυτόν, η ανάλυση των επιπτώσεων και, ευρύτερα, η καλύτερη νομοθέτηση εξακολουθεί να αποτελεί ένα μεταρρυθμιστικό ζητούμενο.

Στην Ελλάδα, μετά και την εγκύκλιο Υ190/2006 για την καλή νομοθέτηση, εφαρμόζεται η Ανάλυση Επιπτώσεων με βάση το υπόδειγμα και τον οδηγό συμπλήρωσης που βρίσκονται αναρτημένα στην ιστοσελίδα της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης (www.ggk.gr), στη διαδρομή «κανονιστική μεταρρύθμιση».

3.3 Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Η νομοπαρασκευαστική διαδικασία στην Ελλάδα είναι πολυσχιδής και εμπλέκεται σε αυτήν μεγάλος αριθμός φορέων. Ενώ η διαδικασία αυτή καθορίζεται σε πολύ γενικές γραμμές από το Σύνταγμα, ειδικότερες διαδικασίες δεν προβλέπονται σε νομοθετικά κείμενα.

Η καλή νομοθέτηση στην Ελλάδα αποτελεί μέρος ενός ευρύτερου μεταρρυθμιστικού σχεδιασμού. Η καλή νομοθέτηση αναπτύσσεται στη χώρα μας τα τελευταία 20 χρόνια, κυρίως ως αποτέλεσμα της εισόδου της στην τότε ΕΟΚ και μετέπειτα Ευρωπαϊκή Ένωση. Η εξέλιξη στην Ελλάδα δεν ήταν τόσο γρήγορη όσο σε άλλες χώρες, οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες επιταχύνθηκαν ωστόσο κατά την δεκαετία του 1990, ιδιαίτερα λόγω της προσπάθειας για την πλήρωση των κριτηρίων με σκοπό την ένταξη στη ζώνη του κοινού νομίσματος.

Με την απόφαση ΔΙΔΙΜ/Φ.3/21565/02/10/2000 συστάθηκε Επιτροπή Κανονιστικής Μεταρρύθμισης στο Υπουργείο Εσωτερικών (στο οποίο και σήμερα έχει συγκεντρωθεί ιδιαίτερη τεχνογνωσία για την καλή νομοθέτηση), η επονομαζόμενη «Επιτροπή Βροντάκη» με αντικείμενο τη μελέτη των συστάσεων του ΟΟΣΑ και την πρόταση μέτρων θεσμικού χαρακτήρα για τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων στην Ελλάδα.

Για την εκπόνηση του σχεδίου αυτού λήφθηκαν υπόψη τα πορίσματα των κυριότερων εκθέσεων εμπειρογνωμόνων από τις αρχές της δεκαετίας του 50 (Εκθέσεις Βαρβαρέσου, 1952, Langrod, 1964, Κανελλόπουλου, 1990, Επιτροπής Σπράου, 1997), καθώς και οι διεθνείς προτάσεις-πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του ΟΟΣΑ για την καλή νομοθέτηση. Βασικό πλεονέκτημα του σχεδίου είναι ότι δεν μένει σε αόριστες διαπιστώσεις ή γενικόλογους κανόνες, αλλά προχωρά σε επιλογές συγκεκριμένων ρυθμίσεων στα τρία αλληλοσυνδεόμενα επίπεδα της οργάνωσης του ελέγχου ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, της θέσπισης διαδικασίας ελέγχου, καθώς και της διαδικασίας αξιολόγησης αποτελεσμάτων εφαρμογής.

Οι δύο βασικοί οργανωτικοί κανόνες που τίθενται είναι, αφενός, ότι ο έλεγχος και η αξιολόγηση της ποιότητας δεν αφορά όλες τις κανονιστικές πράξεις αλλά μόνον εκείνες που εκπορεύονται από την Κεντρική Διοίκηση (νομοσχέδια, προσθήκες ή τροπολογίες, κανονιστικά διατάγματα, πράξεις Υπουργικού Συμβουλίου, αποφάσεις

Πρωθυπουργού, υπουργικές αποφάσεις) και, αφετέρου ότι ο έλεγχος διενεργείται σε δύο επίπεδα, ένα Κεντρικό, εκπροσωπούμενο από ειδική Υπηρεσία Ελέγχου Ποιότητας Ρυθμίσεων, που προτείνεται να δημιουργηθεί και να υπαχθεί στη Γενική Γραμματεία του Υπουργικού Συμβουλίου, και ένα Περιφερειακό, αφού σε κάθε Υπουργείο προτείνεται να συσταθεί μία ειδική Υπηρεσιακή Μονάδα.

Η πρόταση αυτή υιοθετήθηκε έξι χρόνια αργότερα με την εγκύκλιο Υ190/2006, στην οποία προτείνεται η δημιουργία «μονάδων τεκμηρίωσης» πολιτικών στα Υπουργεία υπό τον συντονισμό της κεντρικής μονάδας ελέγχου ποιότητας ρυθμίσεων που θα δημιουργηθεί στην Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης.

3.4 Η ΕΓΚΥΚΛΙΟΣ Υ190/2006 ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ

Τον Ιούλιο του 2006, ο Πρωθυπουργός απηύθυνε στον Γενικό Γραμματέα της Κυβέρνησης, τους Υπουργούς και Υφυπουργούς, τους Γενικούς Γραμματείς Περιφερειών και τους Γενικούς Γραμματείς των Υπουργείων την ακόλουθη εγκύκλιο με θέμα «Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων». Στην εγκύκλιο αναφέρονται οι αρχές και τα μέσα της καλής νομοθέτησης και καλούνται οι αποδέκτες της να εφαρμόσουν σχέδιο δράσης για την προώθηση της πολιτικής καλής νομοθέτησης. Αν και η εγκύκλιος απευθύνονταν και στους γενικούς Γραμματείς των Περιφερειών, μετά την πρώτη περίοδο εφαρμογής της κατά την οποία τα αποτελέσματα δεν ήταν ιδιαίτερα ικανοποιητικά, δεν ζητείται πλέον ρητώς από τις Περιφέρειες να συνοδεύουν τις κανονιστικές πράξεις που εκδίδουν με έκθεση ανάλυσης επιπτώσεων.

Στην εγκύκλιο έχουν ενσωματωθεί σχεδόν όλα τα πορίσματα της έκθεσης της επιτροπής Βροντάκη που αναφέρθηκε παραπάνω, αλλά η απουσία συντονισμένης υποστήριξης της εφαρμογής της κατά την περίοδο αμέσως μετά την κυκλοφορία της, περιόρισε την απόκριση των Υπουργείων στα εντελλόμενα σε αυτήν.

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Ο ΠΡΩΘΥΠΟΥΡΓΟΣ

Αθήνα, 18 Ιουλίου 2006
Αρ. Πρωτ. : Υ190

ΠΡΟΣ:
1. Όλους τους Υπουργούς και Υφυπουργούς
2. Τον Γενικό Γραμματέα της Κυβέρνησης
3. Όλους τους Γενικούς Γραμματείς Υπουργείων και τους γενικούς Γραμματείς που προΐστανται Γενικών Γραμματειών Υπουργείων.
4. Όλους τους Γενικούς Γραμματείς Περιφερειών

Θέμα: Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων.

I. Εισαγωγή

Εξέχοντα ρόλο στην κυβερνητική πολιτική κατέχει η προσπάθεια περιορισμού της πολυνομίας, βελτίωσης της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, σταδιακής κατάργησης ρυθμίσεων που κρίνονται περιττές και, γενικά, η προσπάθεια απλούστευσης των κανόνων δικαίου που ισχύουν.

Ως χαρακτηριστικά της Ελληνικής έννομης τάξης, που πρέπει να συνεχίσουν να διορθώνονται, καταγράφονται ιδίως τα ακόλουθα:

α) Η ύπαρξη μεγάλου αριθμού εξαιρετικά λεπτομερειακού αριθμού ρυθμίσεων, κυρίως νομοθετικών.

β) Η ρύθμιση, με διατάξεις που είναι διάσπαρτες στη νομοθεσία, θεμάτων που ανήκουν στην ίδια ενότητα.

γ) Η υπέρμετρη διόγκωση της πρόβλεψης έκδοσης κανονιστικών διαταγμάτων, με αποτέλεσμα τη σημαντική επιβάρυνση του έργου του Συμβουλίου της Επικρατείας και την προφανή καθυστέρηση στη ρύθμιση των αντίστοιχων θεμάτων. Σύμφωνα με το άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος, προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό, επιτρέπεται εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων και από άλλα όργανα της Διοίκησης.

Η άμεση εντατικοποίηση των μέτρων για την ανάσχεση των αρνητικών αυτών φαινομένων επιβάλλεται, εκτός των άλλων, και από την ανάγκη ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας της χώρας μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά και στο διεθνές οικονομικό περιβάλλον. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, και ιδιαίτερα η Γενική Γραμματεία της Επιτροπής, εργάζεται εντατικά προς την κατεύθυνση αυτή, στο πλαίσιο της Στρατηγικής της Λισαβόνας. Αξίζει να γίνει μνεία στη Διοργανική Συμφωνία για την καλύτερη νομοθέτηση (2003/C321/01) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, στην οποία τίθενται κοινές δεσμεύσεις και στόχοι, ενώ ταυτόχρονα πολλά κράτη μέλη έχουν ήδη ξεκινήσει ανάλογες προσπάθειες. Σχετική αναφορά μπορεί να γίνει σε συναφείς εξελίξεις σε κράτη, όπως ενδεικτικά η Μεγάλη Βρετανία, η Γερμανία, η Γαλλία, η Φινλανδία, η Δανία, η Ολλανδία κ.α. Παράλληλη είναι και η εργασία του Οργανισμού για την Οικονομική Συνεργασία και την Ανάπτυξη (Ο.Ο.Σ.Α.) στον τομέα αυτόν.

Είναι πολύ σημαντικό να εφαρμόζεται και στην Ελλάδα μια σαφής και ολοκληρωμένη πολιτική για την καλή νομοθέτηση, η οποία αξιοποιεί την επιστημονική γνώση και εμπειρία σε σχέση με την καλή ποιότητα των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων.

Γενικότερα, ως καλή νομοθέτηση θα πρέπει να θεωρείται η νομοθετική πολιτική που αποσκοπεί στη βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, με βάση ιδίως την αξιολόγηση των συνεπειών τους στην οικονομία και στην ανταγωνιστικότητα, την απλούστευση των διαδικασιών, την τήρηση νομοτεχνικών κανόνων, την κωδικοποίηση των ρυθμίσεων και την ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου. Στην καλή νομοθέτηση συμπεριλαμβάνεται και το πλαίσιο αξιολόγησης των συνεπειών των νόμων και των αποτελεσμάτων εφαρμογής τους.

II. Αρχές και διαδικασίες καλής νομοθέτησης

Η ποιότητα των ρυθμίσεων διασφαλίζεται:

(1) Με την τήρηση των αρχών και

(2) Με Την τήρηση διαδικασιών καλής νομοθέτησης.

1. Αρχές καλής νομοθέτησης είναι ιδίως:
   α) Η αναγκαιότητα, η καταλληλότητα και η αναλογικότητα των ρυθμίσεων για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού,
   β) Η απλότητα και η σαφήνεια του περιεχομένου τους
   γ) Η πλήρης εναρμόνισή τους με το ισχύον εθνικό, κοινοτικό και διεθνές δίκαιο, καθώς και με τους κανόνες της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου,
   δ) Η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα και η αποφυγή περιττών οικονομικών δαπανών κατά την εφαρμογή τους,
   ε) Η διαφάνεια και ο προσδιορισμός των υπεύθυνων οργάνων εφαρμογής των σχετικών ρυθμίσεων.
2. Οι διαδικασίες καλής νομοθέτησης περιλαμβάνουν:
   α. Τον προσδιορισμό του θέματος, για το οποίο γίνεται ρύθμιση, ποια δηλαδή προβλήματα πρόκειται να λύσει ή να αντιμετωπίσει η πρόταση ρύθμισης,
   β. Την αξιολόγηση των συνεπειών των ρυθμίσεων, και κυρίως των οικονομικών, των κοινωνικών, καθώς και των συνεπειών στο περιβάλλον, ιδίως αξιολογείται το όφελος, το κόστος και οι τυχόν κίνδυνοι που προκαλούνται από την επιδιωκόμενη ρύθμιση.

   Ειδικότερα, για τις οικονομικές συνέπειες, ενδείκνυται να γίνεται ανάλυση του αντικτύπου που κάθε ρύθμιση αναμένεται να έχει στην ανταγωνιστικότητα, στις αγορές, στο εμπόριο, στις υπηρεσίες, στις επενδύσεις, στο άμεσο και έμμεσο κόστος, καθώς και στις διοικητικές απαιτήσεις και τα διοικητικά βάρη που βαρύνουν τις επιχειρήσεις, και ιδιαίτερα τις μικρομεσαίες, τις συνέπειες στους καταναλωτές, σε κλάδους της οικονομίας, στις δημόσιες υπηρεσίες και, πάντως, κυρίως στους εργαζόμενους.

   Για τις **κοινωνικές** συνέπειες, ενδείκνυται να αναλύονται τα προσδοκώμενα αποτελέσματα της κάθε ρύθμισης στην απασχόληση και στην αγορά εργασίας, στην ποιότητα των θέσεων εργασίας, στη βελτίωση της ισότητας μεταχείρισης και των ευκαιριών, στην ισότητα των δύο φύλων, στα κοινωνικά δικαιώματα, στα δικαιώματα των καταναλωτών, στη δημόσια υγεία και ασφάλεια, στην πρόσβαση στην παιδεία, στην κοινωνική προστασία και στις υπηρεσίες.

   Τέλος, θα πρέπει να αναλύονται όλες οι πτυχές των συνεπειών που η κάθε ρύθμιση μπορεί να έχει στο **περιβάλλον** και τη βιώσιμη ανάπτυξη και να διατυπώνονται σαφείς προτάσεις για τη βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος και τη μείωση των περιβαλλοντικών κινδύνων.

   γ. **Τη στάθμιση εναλλακτικών επιλογών και τη συγκριτική εμπειρία**, κατά την περιγραφή της οποίας θα αιτιολογείται ο λόγος για τον οποίο η προτεινόμενη ρύθμιση έχει προκριθεί έναντι άλλων ενδεχόμενων επιλογών.
   δ. **Την κατά το δυνατόν ευρύτερη κοινωνική συναίνεση και συμμετοχή**. Για την επίτευξη της μεγαλύτερης δυνατής κοινωνικής συναίνεσης και συμμετοχής, είναι σκόπιμη η έγκαιρη ενημέρωση των ενδιαφερόμενων ομάδων της κοινωνίας των πολιτών και η συμμετοχή εκπροσώπων τους σε κοινωνικό διάλογο και διαβούλευση. Η διαβούλευση διεξάγεται με τη συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών που προσκαλούνται με πρωτοβουλία του προτείνοντος τη ρύθμιση, με την αξιοποίηση της σύγχρονης τεχνολογίας, καθώς και με κάθε άλλο πρόσφορο μέσο, ιδίως με τη χρήση το διαδικτύου και των μέσων μαζικής ενημέρωσης.
3. Σημαντικός είναι ο ρόλος της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (Ο.Κ.Ε.), που προβλέπεται στο άρθρο 82 παρ. 3 του Συντάγματος για τη διατύπωση αιτιολογημένης γνώμης επί των νομοσχεδίων που παραπέμπονται σε αυτήν. Η έκφραση γνώμης της Ο.Κ.Ε. είναι υποχρεωτική, σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 2 του ν.2232/1994 (ΦΕΚ Α 140), πριν την ψήφιση τυπικών νόμων σε θέματα ιδιαίτερης σπουδαιότητας που σχετίζονται με τις εργασιακές σχέσεις, την κοινωνική ασφάλιση, τα φορολογικά μέτρα, καθώς και με τη γενικότερη κοινωνικοοικονομική πολιτική, ιδίως σε θέματα περιφερειακής ανάπτυξης, επενδύσεων, εξαγωγών, προστασίας καταναλωτή και ανταγωνισμού. Στην έννοια των θεμάτων αυτών δεν περιλαμβάνεται ο προϋπολογισμός.

ΙΙΙ. Έκθεση αξιολόγησης νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων

1. Οι αρχές και οι διαδικασίες καλής νομοθέτησης εφαρμόζονται είτε από ειδική μονάδα Ελέγχου Ποιότητας Ρυθμίσεων, που συνιστάται στα Υπουργεία και τις Περιφέρειες είτε από τις ήδη υφιστάμενες υπηρεσίες που συντονίζονται από τον αρμόδιο Υπουργό ή Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας αντίστοιχα. Το Υπουργείο ή η Περιφέρεια που προτείνει τη ρύθμιση φροντίζει για την ποιότητά της.
2. Η ειδική μονάδα ή η αρμόδια υπηρεσία, σύμφωνα με τα προαναφερθέντα, συντάσσει υποχρεωτικά «Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων», η οποία θα αποστέλλεται στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης. Η Έκθεση αυτή είναι ένα έγγραφο που βοηθά στην τεκμηρίωση της νομοθετικής πρωτοβουλίας. Στην έκθεση περιγράφονται κατά τρόπο

συγκεκριμένο η ανταπόκριση της ρύθμισης στις αρχές και τις διαδικασίες καλής νομοθέτησης που προαναφέρθηκαν, καθώς και οι διαβουλεύσεις που πραγματοποιήθηκαν.

3. Το σύστημα αξιολόγησης των συνεπειών των ρυθμίσεων εποπτεύεται από τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, η οποία είναι αρμόδια για την παροχή διευκρινίσεων και τον τυχόν απαιτούμενο συντονισμό της τήρησης των αρχών και διαδικασιών καλής νομοθέτησης κατά το στάδιο της κατάρτισης νομοσχεδίων, προσθηκών ή τροπολογιών. Η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης ζητά πληροφορίες και διευκρινίσεις από τα Υπουργεία, παρακολουθεί την τήρηση των αρχών και διαδικασιών καλής νομοθέτησης και, αν απαιτείται, αποστέλλει εγκυκλίους και κατευθυντήριες οδηγίες προς αυτά.
4. Έως τις 30 Σεπτεμβρίου 2006 κάθε Υπουργείο και κάθε Περιφέρεια οφείλει να ενημερώσει τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης για τις ενέργειες στις οποίες έχει προβεί για την προσαρμογή της νομοπαρασκευαστικής λειτουργίας του στις αρχές και διαδικασίες καλής νομοθέτησης, τη συγκρότηση ειδικής μονάδας ή τον συντονισμό των υφιστάμενων υπηρεσιών. Ταυτόχρονα, έως την ημερομηνία αυτή, κάθε Υπουργείο και κάθε Περιφέρεια θα έχει ορίσει ένα πρόσωπο, το οποίο θα είναι αρμόδιο για την επικοινωνία με τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης στα θέματα αυτά.
5. Ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει να δίδεται στο προοίμιο των κανονιστικών πράξεων, στο οποίο είναι απαραίτητο να αναφέρονται ειδικά μόνο οι συγκεκριμένες εξουσιοδοτικές διατάξεις και να αποφεύγεται γενική αναφορά στους νόμους.
6. Οι αρχές της καλής νομοθέτησης εφαρμόζονται και κατά την ενσωμάτωση του Κοινοτικού Δικαίου.
7. Τα λοιπά διοικητικά όργανα που ασκούν κανονιστική αρμοδιότητα οφείλουν επίσης να μεριμνούν για την καλή ποιότητα των ρυθμίσεών τους, τηρώντας τις ανωτέρω αρχές.

IV. Αξιολόγηση αποτελεσμάτων εφαρμογής διατάξεων

1. Μετά την πάροδο έτους από τη θέση σε ισχύ διατάξεων νόμου, επιβάλλεται να συντάσσεται «Έκθεση Αξιολόγησης Αποτελεσμάτων Εφαρμογής» με βάση τα δεδομένα που προκύπτουν από την εφαρμογή της διάταξης.
2. Στην Έκθεση αυτή πρέπει να αναφέρεται επιπλέον ποιες κανονιστικές πράξεις που προβλέπονται από σχετικές εξουσιοδοτικές διατάξεις δεν εκδόθηκαν ακόμη, καθώς και οι λόγοι για τους οποίους δεν κατέστη αυτό δυνατόν.
3. Κάθε Υπουργείο αξιολογεί τα αποτελέσματα εφαρμογής των ρυθμίσεων της αρμοδιότητάς του. Με την Έκθεση Αξιολόγησης Αποτελεσμάτων Εφαρμογής αποτιμώνται τα αποτελέσματα της ρύθμισης, ιδίως σε θέματα οικονομικά, κοινωνικά και περιβαλλοντικά, εξάγονται συμπεράσματα και κατατίθενται προτάσεις για περαιτέρω βελτιώσεις.
4. Ιδιαίτερη αναφορά πρέπει να γίνεται, ενόψει του αντικειμένου του νόμου, για τις συνέπειες των ρυθμίσεών του στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις, προκειμένου να διαμορφώνονται προτάσεις για τη διαρκή βελτίωση των συνθηκών λειτουργίας τους.
5. Εντός τριών μηνών από την πάροδο του έτους, ανωτέρω Έκθεση υποβάλλεται από τους αρμόδιους Υπουργούς στον Πρωθυπουργό μέσω του Γενικού Γραμματέα της Κυβέρνησης.

V. Κωδικοποίηση

1. Κάθε Υπουργείο οφείλει να προχωρήσει στη βελτίωση της ποιότητας των νομοθετημάτων της αρμοδιότητάς του όχι μόνο με την πρόταση νέων αναγκαίων νομοθετικών μέτρων, αλλά και με την κωδικοποίηση των διατάξεων που ήδη ισχύουν ή την κατάργηση διατάξεων που έχουν ατονήσει ή έχουν καταστεί ανενεργείς. Οι αρχές καλής νομοθέτησης εφαρμόζονται και κατά την κατάρτιση Κωδίκων.
2. Ορισμένες από τις εργασίες κωδικοποίησης μπορούν να ανατεθούν στην κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης, που λειτουργεί στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, ύστερα από σχετική συνεννόηση. Πάντως, κάθε Υπουργείο οφείλει να ενημερώνει την Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης αναλυτικά, σε εξαμηνιαία βάση, για τις εκκρεμείς εργασίες κωδικοποίησης που έχει αναλάβει, την πορεία των εργασιών και τον προβλεπόμενο χρόνο ολοκλήρωσης κάθε Κώδικα.

Η βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων θα συμβάλλει αποφασιστικά στην ασφάλεια δικαίου, προκειμένου ο πολίτης να γνωρίζει με σαφήνεια τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του και η Διοίκηση τις ευθύνες και τις αρμοδιότητές της. Για τον λόγο αυτόν η συνεπής τήρηση όσων παραπάνω αναπτύσσονται, συνιστά πρωταρχικά υποχρέωση των συντακτών των προτεινόμενων ρυθμίσεων.

Ο ΠΡΩΘΥΠΟΥΡΓΟΣ
ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ Α. ΚΑΡΑΜΑΝΛΗΣ

3.5 Ο ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ - ΤΑ ΚΕΝΤΡΑ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑΣ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ.

Σκοπός της δημιουργίας των Μονάδων Τεκμηρίωσης Πολιτικής στα Υπουργεία είναι η αναβάθμιση της ποιότητας και η διασφάλιση της συνοχής των επιμέρους δημόσιων πολιτικών που συνθέτουν την κυβερνητική πολιτική, μέσω του εκσυγχρονισμού του ρυθμιστικού πλαισίου και του ανασχεδιασμού δομών και διαδικασιών. Ταυτόχρονα, ο θεσμός των Μονάδων Τεκμηρίωσης Πολιτικής αναμένεται να συμβάλλει καθοριστικά στην ενδυνάμωση των μηχανισμών σχεδιασμού, εφαρμογής, συντονισμού και ελέγχου των δημόσιων πολιτικών, εξασφαλίζοντας τη διοικητική συνέχεια και την ανάδειξη και ενίσχυση του επιτελικού έργου των Υπουργείων.

Στην υπ. αρ. Υ190/18.07.2006 Εγκύκλιο με θέμα τη «Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων», διατυπώνονται ρητά οι κυβερνητικές πρωτοβουλίες για τη βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, τον περιορισμό της πολυνομίας, τη σταδιακή κατάργηση ρυθμίσεων που κρίνονται περιττές και την απλούστευση των κανόνων δικαίου που ισχύουν, στο πλαίσιο της ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας, της κοινωνικής ανάπτυξης της χώρας και της υιοθέτησης της Στρατηγικής της Λισσαβόνας.

Στην ανωτέρω εγκύκλιο τίθενται οι αρχές και οι διαδικασίες καλής νομοθέτησης και προβλέπεται η δημιουργία μηχανισμών και δομών σε κάθε Υπουργείο για την προσαρμογή της νομοπαρασκευαστικής λειτουργίας στις αρχές και τις διαδικασίες της καλής νομοθέτησης.

Επιπλέον, κρίνεται σκόπιμη η διεύρυνση των υπό εξέταση μονάδων ώστε να αναλάβουν συντονιστικές και επιτελικές αρμοδιότητες για τον τομέα πολιτικής ευθύνης τους, προκειμένου να επιτυγχάνεται η αποτελεσματική και αποδοτική εφαρμογή των επιμέρους δημόσιων πολιτικών και κατ' επέκταση η κυβερνητική πολιτική συνολικά. Αφενός, καθιερώνεται μηχανισμός για την ολιστική θεώρηση του πολιτικού σχεδιασμού (σύλληψη, σχεδιασμός, νομοθέτηση, εφαρμογή, παρακολούθηση και έλεγχος) με την παράλληλη υιοθέτηση κατάλληλων επιστημονικών εργαλείων ώστε να διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα, η συνοχή και συνέχεια στη χάραξη δημόσιων πολιτικών σε βάθος χρόνου προς όφελος των

πολιτών και της κοινωνίας. Αφετέρου, διαμορφώνονται οι κατάλληλες προϋποθέσεις για την αντιμετώπιση κρίσιμων αδυναμιών και προβλημάτων της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, όπως η έλλειψη κεντρικού συντονισμού και εποπτείας των δημόσιων πολιτικών τόσο σε κάθετο επίπεδο (δηλ. οι δράσεις και ρυθμίσεις σε κάθε τομέα πολιτικής πρέπει να είναι σύμφωνες και συμβατές με εθνικές, ευρωπαϊκές, διεθνείς και διμερείς πολιτικές που αφορούν το συγκεκριμένο τομέα) όσο και σε οριζόντιο επίπεδο (δηλ. ο σχεδιασμός και η εφαρμογή δράσεων σε κάθε τομέα πολιτικής πρέπει να είναι συνεπείς και εναρμονισμένες με άλλες πολιτικές και τον ευρύτερο κυβερνητικό προγραμματισμό), η αποσπασματικότητα και ο κατακερματισμός στο σχεδιασμό και εφαρμογή δράσεων, η επικέντρωση των Υπουργείων στα εκτελεστικά καθήκοντά τους και η απουσία θεσμικής μνήμης.

3.5.1 Λειτουργικό Αντικείμενο των Μονάδων Τεκμηρίωσης Πολιτικής

Προκειμένου να τεθεί σε εφαρμογή η πολιτική για την καλή νομοθέτηση με αποτελεσματικό και ολοκληρωμένο τρόπο και παράλληλα να διασφαλιστεί η καθιέρωση δομών και μηχανισμών για τον αποτελεσματικό συντονισμό και έλεγχο πολιτικού σχεδιασμού σε κάθε τομέα πολιτικής προτεραιότητας του κυβερνητικού προγράμματος, προτείνεται το λειτουργικό αντικείμενο των υπό εξέταση Μονάδων Τεκμηρίωσης Πολιτικής να περιλαμβάνει εν τέλει τις ακόλουθες κύριες λειτουργίες:

- ***το στρατηγικό σχεδιασμό και παρακολούθηση πολιτικής***, που περιλαμβάνει την εξειδίκευση της κυβερνητικής πολιτικής και των γενικών στόχων για το συγκεκριμένο τομέα πολιτικής, τη διαμόρφωση της στρατηγικής και των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων, την κατάρτιση του Επιχειρησιακού Σχεδίου και των Σχεδίων Δράσης του τομέα πολιτικής, την παρακολούθηση, τον απολογισμό και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων υλοποίησης των Σχεδίων Δράσης,
- ***τις δράσεις καλής νομοθέτησης,*** που περιλαμβάνουν για κάθε θέμα προς ρύθμιση τον προσδιορισμό εναλλακτικών τρόπων ρύθμισης, την ανάλυση και αξιολόγηση επιπτώσεων, τη μέριμνα για τη διενέργεια διαβούλευσης και αξιοποίηση των αποτελεσμάτων αυτής, την τεκμηρίωση της προτεινόμενης ρύθμισης και τη συστηματική αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων,

- ***τη διαχείριση και τεκμηρίωση της γνώσης και πληροφορίας,*** που περιλαμβάνει τις ενέργειες για τη συλλογή, ταξινόμηση και καταχώρηση της γνώσης και πληροφορίας για τον τομέα πολιτικής, την αξιοποίηση, τη διάχυση και τον εμπλουτισμό / επικαιροποίηση της γνώσης
- ***τον προϋπολογισμό προγραμμάτων***, που αφορά στην οικονομική διάσταση των Σχεδίων Δράσης του τομέα πολιτικής και συγκεκριμένα την κατάρτιση του προϋπολογισμού προγραμμάτων με βάση τις απαιτήσεις των Σχεδίων Δράσης του τομέα πολιτικής, καθώς και την παρακολούθηση και αξιολόγηση της πορείας του προϋπολογισμού.

3.6 ΤΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ»: ΣΤΟΧΟΣ, ΔΟΜΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΟΥ Ε.Π.

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση» έχει εξασφαλίσει πόρους ύψους 505 εκατομμύριων ευρώ από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, οι οποίοι αποτελούν το 80,03 % των συνολικών πόρων που θα διατεθούν για τη διοικητική μεταρρύθμιση στην χώρα μας κατά την τέταρτη προγραμματική περίοδο.

Στόχος του επιχειρησιακού προγράμματος είναι η βελτίωση της ποιότητας της διακυβέρνησης μέσα από την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των δημοσίων οργανώσεων, καθώς και την ενίσχυση της λογοδοσίας και της επαγγελματικής ηθικής μέσω της διεύρυνσης της κοινωνικής διαβούλευσης και συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων.

Το επιχειρησιακό πρόγραμμα δεν αποτελεί μόνο ένα χρηματοδοτικό εργαλείο για την άσκηση πολιτικής για τη δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα, αλλά συμπίπτει και με την προώθηση της Στρατηγικής της Λισσαβόνας για την Απασχόληση και την Ανάπτυξη, δημιουργώντας μια ευκαιρία για μια νέα μεταρρυθμιστική δυναμική.

Στο επιχειρησιακό πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση» έχουν προβλεφθεί δράσεις που αλληλοσυμπληρώνονται και δημιουργούν ένα πλέγμα συνεργειών που αποσκοπούν στην επίτευξη του στόχου της βελτίωσης της ποιότητας της διακυβέρνησης. Το ΕΠ παρεμβαίνει στοχευμένα σε τρεις διακριτούς άξονες προτεραιότητας, και συγκεκριμένα:

- Στην αναβάθμιση των δημοσίων πολιτικών και στον εκσυγχρονισμό του ρυθμιστικού πλαισίου και των δομών της δημόσιας διοίκησης.
- Στην ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού, και
- Στην ενδυνάμωση των πολιτικών ισότητας των φύλων.

Η αναβάθμιση των δημοσίων πολιτικών και ο εκσυγχρονισμός του ρυθμιστικού πλαισίου και των δομών της δημόσιας διοίκησης, είναι ο πρώτος και μεγαλύτερος άξονας του ΕΠ, στον οποίο προσδίδεται ιδιαίτερη βαρύτητα, μιας και οι δράσεις που εντάσσονται σε αυτόν υποκινούν και θεμελιώνουν το πνεύμα της μεταρρύθμισης στην Ελληνική δημόσια διοίκηση.

Οι δράσεις του πρώτου άξονα στοχεύουν στη βελτίωση των μηχανισμών σχεδιασμού και εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών, στην προώθηση των αρχών της διαφάνειας και της λογοδοσίας, στη βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών

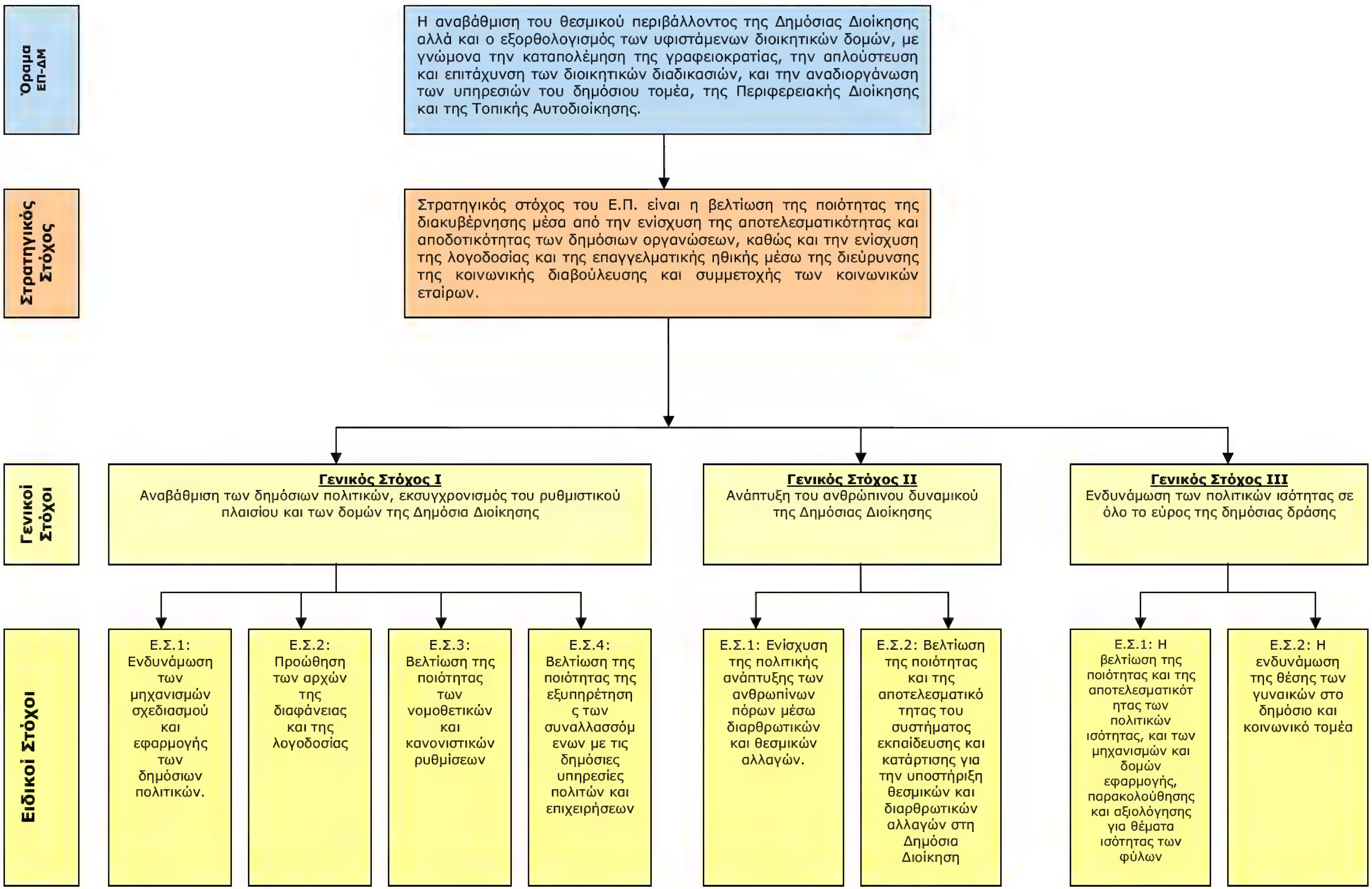
ρυθμίσεων καθώς και στη βελτίωση της ποιότητας της εξυπηρέτησης των συναλλασσόμενων με τις δημόσιες υπηρεσίες πολιτών και επιχειρήσεων.

Απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχία των μεταρρυθμίσεων είναι η ύπαρξη του κατάλληλου, εκπαιδευμένου ανθρώπινου δυναμικού του οποίου ο ρόλος είναι πολυσχιδής: Η δημόσια διοίκηση δεν αποτελεί απλώς έναν ιμάντα μεταφοράς των αποφάσεων της νομοθετικής εξουσίας, αλλά, πολύ περισσότερο, έναν μηχανισμό ο οποίος συμβάλλει ουσιαστικά στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της χώρας. Η Δημόσια Διοίκηση, διατηρώντας τα πάγια χαρακτηριστικά της, της διασφάλισης της νομιμότητας, της αμεροληψίας και των ίσων ευκαιριών σε όλους τους πολίτες πέρα από οικονομικές, φυλετικές ή άλλες διακρίσεις, μπορεί να αποτελέσει, σήμερα την κινητήρια δύναμη για την ανάπτυξη της χώρας και την ευημερία της Ελληνικής κοινωνίας. Μια τέτοια μεταρρυθμιστική πολιτική είναι καταδικασμένη όμως να αποτύχει αν δεν γίνει από την αρχή αντιληπτός ο καίριος ρόλος της διοικητικής κουλτούρας στην προώθηση των μεταρρυθμίσεων. Η αλλαγή κουλτούρας στις δημόσιες οργανώσεις μπορεί να επέλθει, κυρίως, μέσα από την εκπαίδευση και επιμόρφωση των στελεχών των δημοσίων υπηρεσιών η οποία δεν θα πρέπει να στοχεύει μόνο στην αφομοίωση των νέων εννοιών, μεθόδων, εργαλείων και στην ανάπτυξη συγκεκριμένων τεχνικών δεξιοτήτων που απαιτούνται για την υλοποίηση των έργων του διοικητικού εκσυγχρονισμού, αλλά και στην ανάδειξη και καλλιέργεια των αρχών της ισονομίας και της Δημοκρατίας. Αυτός είναι ο στόχος των δράσεων του ΕΠ που έχουν περιληφθεί στο δεύτερο άξονα προτεραιότητας για την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού. Στον τρίτο άξονα επιχειρείται η ενδυνάμωση των πολιτικών ισότητας σε όλο το εύρος της δημόσιας δράσης με σκοπό τη βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των πολιτικών ισότητας, την ενδυνάμωση των δομών παραγωγής πολιτικής και εφαρμογής μέτρων ισότητας και την ενίσχυση της θέσης των γυναικών στο δημόσιο και κοινωνικό τομέα

Για την προώθηση τέτοιων ριζικών μεταρρυθμίσεων είναι απαραίτητος ο σχεδιασμός ενός μηχανισμού παρακολούθησης σε υψηλό πολιτικό επίπεδο. Το ΕΠ θα παρακολουθείται εκτός από το αρμόδιο Υπουργείο Εσωτερικών, από μια Διυπουργική επιτροπή αλλά και από το κέντρο της διακυβέρνησης, τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης.

Στο διάγραμμα που ακολουθεί έχει αποτυπωθεί η αρχιτεκτονική του Επιχειρησιακού προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007 – 2013».

Διάγραμμα στόχων του ΕΠ Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007–2013 (Ε.Π. ΔΜ)



3.6.1. Μέτρηση και μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων

Στο ΕΣΠΑ έχει τεθεί διαρθρωτικός δείκτης για τη μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων κατά 25% μέχρι το 2013. Ο εν λόγω δείκτης ετέθη κατόπιν διαβούλευσης με τις υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και αποτελεί πλέον εθνική δέσμευση. Στην επίτευξη του εν λόγω δείκτη θα συμβάλουν τα έργα που θα υλοποιηθούν στο πλαίσιο του πρώτου άξονα του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007 – 2013». Συγκεκριμένα, στον Ειδικό Στόχο 1.4 που αφορά στη βελτίωση της ποιότητας της εξυπηρέτησης των συναλλασσόμενων με τις δημόσιες υπηρεσίες πολιτών και επιχειρήσεων, έχουν σχεδιαστεί παρεμβάσεις με σκοπό τη μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων

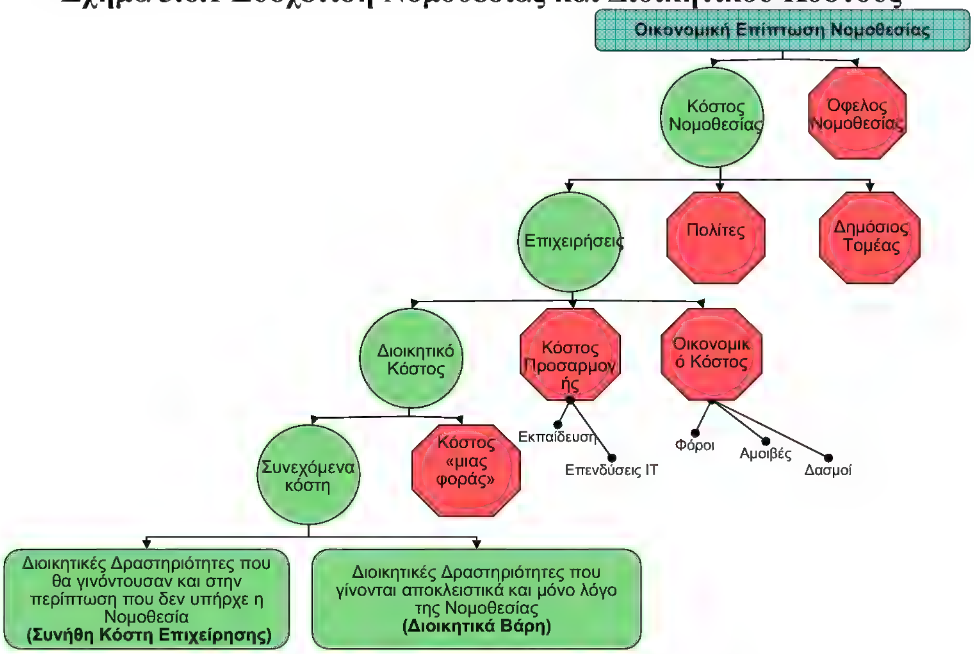
Σύμφωνα με στοιχεία της Επιτροπής, για την Ελλάδα, το μερίδιο των διοικητικών δαπανών στο ΑΕγχΠ (επί %) είναι 6,8%, όταν ο ΕΕ-25 είναι 3,5%. Η πιλοτική εφαρμογή σε κοινοτικό επίπεδο, έχει αναδείξει ότι, οι ακόλουθες πρακτικές, εφόσον συμφωνηθούν, μπορούν να συμβάλλουν σημαντικά στην καθοδήγηση της διαδικασίας μείωσης του φόρτου, χωρίς να επηρεάζονται οι στόχοι της κείμενης νομοθεσίας:

- Μείωση της συχνότητας των απαιτήσεων υποβολής εκθέσεων στο ελάχιστο επίπεδο που είναι αναγκαίο για την επίτευξη των στόχων της νομοθεσίας.
- Επισκόπηση του κατά πόσον η ίδια υποχρέωση πληροφόρησης απαιτείται πολλές φορές από διαφορετικά κανάλια και εξάλειψη των επικαλύψεων.
- Απαίτηση ηλεκτρονικής και μέσω διαδικτύου υποβολής εκθέσεων, όπου σήμερα απαιτείται η παροχή έντυπων πληροφοριών, με τη χρήση έξυπνων διαδικτυακών πυλών, όπου είναι δυνατόν.
- Θέσπιση ορίων όσον αφορά τις απαιτήσεις πληροφόρησης, με τον περιορισμό τους για μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις, όπου είναι δυνατόν, ή χρήση της μεθόδου δειγματοληψίας.
- Εξέταση της δυνατότητας αντικατάστασης των υποχρεώσεων πληροφόρησης για όλες τις εταιρείες σε έναν τομέα από μια προσέγγιση που θα βασίζεται στον κίνδυνο – στόχευση των υποχρεώσεων πληροφόρησης στις επιχειρήσεις εκείνες που φέρουν το μεγαλύτερο κίνδυνο.

- Μείωση ή εξάλειψη των υποχρεώσεων πληροφόρησης, όταν αυτές αφορούν νομοθετικές απαιτήσεις που έχουν καταργηθεί ή τροποποιηθεί.

Ως **Διοικητικό Κόστος** ορίζονται οι δαπάνες τις οποίες πραγματοποιούν οι επιχειρήσεις, ο τομέας του εθελοντισμού, οι δημόσιες αρχές, και οι πολίτες για να ανταποκριθούν στη νομική υποχρέωση της παροχής πληροφοριών στις δημόσιες αρχές ή στους ιδιωτικούς φορείς σχετικά με τη δραστηριότητα ή την παραγωγή τους. Η συσχέτιση της επίπτωσης της νομοθεσίας και του διοικητικού κόστους φαίνεται στο παρακάτω Σχήμα.

Σχήμα 3.6.1 Συσχέτιση Νομοθεσίας και Διοικητικού Κόστους



Ως ***Διοικητικό Βάρος (administrative burden)*** ορίζονται οι δαπάνες που πραγματοποιούν οι επιχειρήσεις, ο τομέας του εθελοντισμού, οι δημόσιες αρχές, και οι πολίτες λόγω ύπαρξης της νομικής υποχρέωσης παροχής υπηρεσιών και δεν θα τις πραγματοποιούσαν εάν δεν υπήρχαν οι σχετικές νομικές διατάξεις[26].

Το Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους (ΤΜΚ) είναι η μεθοδολογία με την οποία μετράται το διοικητικό κόστος. Εγχειρίδιο εφαρμογής του ΤΜΚ βρίσκεται αναρτημένο στην ιστοσελίδα της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης (**www.gspa.gr**) ,στη διαδρομή «4η προγραμματική περίοδος».

- [26] SCM Network (2004), "*International SCM Manual*" accessed via **http://www.administrative-burdens.com/filesystem/2005/11/international_scm_manual_final_178.doc**

3.7 ΤΟ ΚΟΙΝΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ) (*Common Assessment Framework (CAF)*) είναι ένα μοντέλο αυτο-αξιολόγησης των επιδόσεων ενός Δημόσιου Οργανισμού, βάσει των τεχνικών Διοίκησης Ποιότητας.

Το ΚΠΑ προέκυψε από την συνεργασία μεταξύ των υπουργείων Δημόσιας Διοίκησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στην προσπάθεια να εισαχθούν οι αρχές Διοίκησης Ποιότητας στου δημόσιους οργανισμούς της Ε.Ε. Το μοντέλο έχει σχεδιαστεί από την Ομάδα Καινοτόμων Δημοσίων Υπηρεσιών (Innovation Public Services Group) που λειτουργεί στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ύστερα από συνεννόηση με τους Γενικούς Διευθυντές των Υπουργείων Δημόσιας Διοίκησης, και συνιστά ένα ιδιαίτερα ήπιο, αλλά ταυτόχρονα απλό και εύχρηστο εργαλείο σε σύγκριση με ένα πλήρως ανεπτυγμένο μοντέλο Διοίκησης Ολικής Ποιότητας.

Το Μάιο του 2000, κατά τη διάρκεια της Πρώτης Συνδιάσκεψης Ποιότητας για τη Δημόσια Διοίκηση που πραγματοποιήθηκε στη Λισσαβόνα, παρουσιάστηκε η πιλοτική εκδοχή του ΚΠΑ. Η δομή του ΚΠΑ αποτελείται από εννέα κριτήρια τα οποία αναφέρονται στις βασικές πτυχές μιας οργάνωσης και εξετάζονται σε κάθε μορφή διοικητικής ανάλυσης: (Ηγεσία, Στρατηγική και Προγραμματισμός, Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού, Εξωτερικές Συνεργασίες και Πόροι, Διοίκηση Διαδικασιών και Αλλαγών, Αποτελέσματα προσανατολισμένα προς τον πελάτη-πολίτη, Αποτελέσματα για το ανθρώπινο δυναμικό, Αποτελέσματα σχετικά με την Κοινωνία, Κύρια Αποτελέσματα). Καθένα από τα εννέα κριτήρια υποδιαιρείται σε δέσμη υποκριτηρίων τα οποία προσδιορίζουν τα κύρια σημεία που θα πρέπει να εξετάζονται κατά τη διαδικασία της αξιολόγησης μιας οργάνωσης.

Βάση Βάσει των εγκυκλίων ΔΙΠΑ/Φ. 1/6-4-2005 και ΔΙΠΑ/Φ.1/οικ. 6304/12-3-2007 του Υπουργείου Εσωτερικών οι υπηρεσίες και φορείς του Ελληνικού Δημοσίου υποχρεούνται να ενημερωνούν ενημερώνουν την ΔΙΠΑ για την εφαρμογή και τα αποτελέσματα της εφαρμογής του ΚΠΑ. Στην Ελλάδα το ΚΠΑ έχει συνδεθεί με το Εθνικό Βραβείο Ποιότητας για Υπηρεσίες του Δημοσίου και αποτελεί το κριτήριο αξιολόγησης των υποψήφιων υπηρεσιών.

Το ΚΠΑ εστιάζει το ενδιαφέρον του στην εφαρμογή ενός σχετικά εύκολου εργαλείου Ολικής Ποιότητας. Αποτελεί μετεξέλιξη του EFQM. Το μοντέλο έχει 9 κριτήρια:

(1. Ηγεσία,

2. Στρατηγική και Προγραμματισμός,

3. Ανθρώπινοι Πόροι,

4. Συνεργασίες και Πόροι,

5. Διαδικασίες,

6. Αποτελέσματα προσανατολισμένα στον πολίτη/πελάτη,

7. Αποτελέσματα για το Ανθρώπινο Δυναμικό,

8. Αποτελέσματα σχετικά με την Κοινωνία,

9. Κύρια Αποτελέσματα).

Το ΚΠΑ δεν αφορά στην αξιολόγηση της ουσίας των δημόσιων πολιτικών που εφαρμόζει μια δημόσια οργάνωση, αλλά αξιολογεί τη διοικητική της λειτουργία. Επίσης, δεν αξιολογεί το προσωπικό της δημόσιας οργάνωσης σε οποιοδήποτε ιεραρχικό επίπεδο ευθύνης.

Στην Ελλάδα υπεύθυνος φορέας για την εισαγωγή και την εφαρμογή του στη Δημόσια Διοίκηση είναι η ΔΙΠΑ **[1]**(Δ/νση Ποιότητας και Αποδοτικότητας, Τμήμα Τεκμηρίωσης και Καλύτερων Πρακτικών) του ΥΠ.ΕΣ. Η ΔΙΠΑ, προκειμένου να βοηθήσει τις Δημόσιες Υπηρεσίες στην εφαρμογή του ΚΠΑ, εξέδωσε τον Οδηγό Εφαρμογής, ο οποίος περιλαμβάνει αναλυτικές πληροφορίες για τον τρόπο εφαρμογής του ΚΠΑ, ενώ με την εγκύκλιο ΔΙΠΑ/Φ.1/οικ.9537/12-4-2007 με θέμα: «Οδηγίες για τη Σύσταση και Λειτουργία της Ομάδας Αυτοαξιολόγησης και το ρόλο του Προέδρου» παρέχει κρίσιμες διευκρινίσεις για την επιτυχή εφαρμογή του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης.**[2]**

Το ΚΠΑ έχει τέσσερις κυρίους σκοπούς:

1. να εισαγάγει στη δημόσια διοίκηση τις αρχές της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας και προοδευτικά να την οδηγήσει, μέσω της χρήσης και της κατανόησης της αυτόξιολόγησηςαυτοαξιολόγησης, από την αλληλουχία των δραστηριοτήτων «Προγραμματισμός-Εκτέλεση» σε έναν ολοκληρωμένο κύκλο ποιότητας αποτελούμενο από τον Προγραμματισμό, την Εκτέλεση, τον Έλεγχο και την Ανάδραση,

2. να διευκολύνει την αυτόαυτο-αξιολόγηση μιας δημόσιας οργάνωσης, ώστε να αποτυπωθεί επαρκώς η υφιστάμενη κατάσταση και να σχεδιαστούν δράσεις βελτίωσης,

3. να αποτελέσει τη «γέφυρα» μεταξύ των διαφορετικών μοντέλων που χρησιμοποιούνται στη διοίκηση ποιότητας,

4. να διευκολύνει τη συγκριτική μάθηση μεταξύ των οργανώσεων του δημοσίου τομέα.

Το ΚΠΑ μπορεί να εφαρμοστεί στο σύνολο των δημοσίων οργανώσεων ανεξάρτητα από επίπεδο λειτουργίας σε εθνικό/ομοσπονδιακό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Μπορεί επίσης να χρησιμοποιηθεί σε ένα μεγάλο εύρος συνθηκών όπως π.χ. ως μέρος ενός συστηματικού προγράμματος μεταρρύθμισης ή ως βάση στοχευμένων διοικητικών βελτιώσεων στο δημόσιο τομέα. Σε ορισμένες περιπτώσεις, και ειδικά σε πολύ μεγάλες οργανώσεις, μια αυτό-αξιολόγηση μπορεί επίσης να λάβει χώρα σε έναν τομέα της οργάνωσης π.χ. σε ένα επιλεγμένο τμήμα ή διεύθυνση ή γενική διεύθυνση.

Η χρήση του ΚΠΑ παρέχει στην οργάνωση ένα πλαίσιο αρχών και διαδικασιών των οποίων η εφαρμογή συμβάλλει στη συνεχή διοικητική βελτίωση. Το ΚΠΑ παρέχει:

- μια αξιολόγηση βασισμένη σε πραγματικά στοιχεία, δηλαδή σε ένα σύνολο κριτηρίων που έχουν γίνει ευρέως αποδεκτά από όλο τον ευρωπαϊκό δημόσιο τομέα,

- ευκαιρίες να αναγνωριστεί η πρόοδος που έχει συντελεστεί και να εντοπιστούν πεδία εξαιρετικών αποδόσεων,

- ένα μέσο διασφάλισης της συνέπειας και της συνέχειας ως προς το τι πρέπει να γίνει για να βελτιωθεί η δημόσια οργάνωση, - ένα σύνδεσμο μεταξύ των διαφορετικών επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων και των υποστηρικτικών πρακτικών ή προϋποθέσεων,

- ένα μέσο για να δημιουργηθεί ενθουσιασμός μεταξύ των υπαλλήλων με τη συμμετοχή τους στη διαδικασία βελτίωσης,

- ευκαιρίες να προωθηθούν και να γίνουν κοινό κτήμα οι καλές διοικητικές πρακτικές ενδο-διοικητικά αλλά και μεταξύ διαφορετικών οργανώσεων,

- ένα μέσο ενσωμάτωσης των διαφόρων πρωτοβουλιών ποιότητας στις καθημερινές επιχειρησιακές λειτουργίες,

- ένα μέσο μέτρησης της προόδου μέσω της περιοδικής αξιολόγησης ανά τακτά χρονικά διαστήματα.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Το Κράτος σε μετάβαση», Π.Καρκατσούλης, Αθήνα, εκδόσεις Σιδέρη, 2004
2. Π.Καρκατσούλης, «Η κανονιστική μεταρρύθμιση ως δημόσια πολιτική», (άρθρο στο Η Διοίκηση και το Σύνταγμα, (Επιμέλεια Α.Μακρυδημήτρης-Ο.Ζύγουρα, εκδ.Σάκκουλα, Αθήνα, σελ 163 επ.)
3. American Enterprise Institute for Public Policy Research (1996), "Benefit – cost analysis in environmental, health and safety regulation : A statement of principles", Washington DC
4. Mandelkern Group on Better Regulation (2001) Final Report. Brussels
5. European Commission (2003) A Handbook for Impact Assessment in the Commission – How to do an Impact Assessment, Typescript, Brussels, **http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/docs/imp_ass_how_to_en.pdf**
6. Rules, Rules, Rules, Rules: Multi-Level Regulatory Governance (2006), Edited by G. Bruce Doern and Robert Johnson University of Toronto Press
7. Baldwin, R. and Cave, M. (1999) Understanding Regulation. Oxford: Oxford University Press
8. Braithwaite John,(2008) Regulatory Capitalism, Australia, Edward Elgar Publishing,
9. OECD, Report on Regulatory reform, June 1997, Paris
10. Fuguitt Diana and Wilcox Shanton(1999), Cost-Benefit Analysis for Public Sector Decision Makers, Quorum Books, N. York.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΑΣΚΗΣΕΙΣ – ΕΡΩΤΗΣΕΙΣ

Ι. Ο νόμος 3389/2005 αποτελεί το ελληνικό πλαίσιο σύναψης ΣΔΙΤ (Συμπράξεις Δημόσιου – Ιδιωτικού Τομέα). Ο εν λόγω νόμος κεφαλαιοποιεί προηγούμενες νομικές μορφές, όπως το σύστημα παραχώρησης της εκμετάλλευσης που εφαρμόστηκε στην κατασκευή της γέφυρας Ρίου - Αντιρρίου ή την ανάπτυξη έργων και δράσεων δημοσίου συμφέροντος με ιδιωτική χρηματοδότηση, όπως η εκμετάλλευση και η εκτέλεση έργων που αφορούσαν σε υποδομές για τους Ολυμπιακούς αγώνες.

Ο Ν3389 ξεκαθαρίζει το πεδίο εφαρμογής του θέτοντας στο άρθρο 2, τέσσερις προϋποθέσεις οι οποίες πρέπει να πληρούνται σωρευτικά για να εμπίπτει μία σύμβαση στην κατηγορία των ΣΔΙΤ.

Στο άρθρο 4 του υπό εξέταση νόμου, με τις διατάξεις του οποίου συστάθηκε η Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ, αναφέρεται μεταξύ των αρμοδιοτήτων της και η τυποποίηση των εγγράφων που χρησιμοποιούνται για τις ανάγκες των διαδικασιών ανάθεσης, καθώς επίσης και η τυποποίηση των συμβάσεων σύμπραξης και των παρεπόμενων συμφώνων. Στο ίδιο άρθρο προβλέπεται, επίσης, η σύνταξη συνοπτικής αιτιολογικής έκθεσης για κάθε σχέδιο έργου που περιλαμβάνεται στον κατάλογο των προτεινόμενων συμπράξεων που συντάσσει η Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ. Στην αιτιολογική έκθεση θα πρέπει να αναφέρονται τα κριτήρια που έλαβε υπόψη η Ειδική Γραμματεία για την επιλογή των συγκεκριμένων έργων, την ενδεχόμενη παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών από τρίτους για την ένταξη των εν λόγω έργων στον κατάλογο καθώς και στοιχεία προϋπολογισμού και χρονοπρογραμματισμού του έργου.

Στο άρθρο 8 υπάρχει η πρόβλεψη πως ένα στέλεχος της Ειδικής Γραμματείας ΣΔΙΤ δεν μπορεί να ασκεί οποιαδήποτε άλλη επαγγελματική δραστηριότητα με αμοιβή ή να συμμετέχει στην ίδρυση, στο μετοχικό κεφάλαιο είτε σε διοικητικό όργανο ιδιωτικού φορέα που συμμετέχει σε ΣΔΙΤ. Η αίρεση, μάλιστα, αυτή ισχύει για έξι μήνες μετά τη λήξη της παροχής των υπηρεσιών του εργαζόμενου στην Ειδική Γραμματεία.

Στο άρθρο 9 αναφέρεται ότι κατά τη λήψη απόφασης για μία ΣΔΙΤ πρέπει να λαμβάνονται υπόψη «*οι σχετικές χρηματοδοτικές ανάγκες και η κατά το δυνατόν ελαχιστοποίηση της οικονομικής επιβάρυνσης ή συμβολής της Αναθέτουσας αρχής,*

οι ανάγκες των χρηστών για βελτιωμένες υπηρεσίες και η ανάγκη χρήσης εξειδικευμένης τεχνογνωσίας» διασφαλίζοντας σε κάθε περίπτωση το δημόσιο συμφέρον.

Στο άρθρο 15 περιγράφεται η διαδικασία προσκόμισης των αποδεικτικών στοιχείων της επάρκειας του υποψηφίου αναδόχου. Έτσι, σε πρώτη φάση, γίνεται έλεγχος για να διαπιστωθεί αν συντρέχει λόγος αποκλεισμού για κάποιον από τους υποψήφιους (π.χ. δεν είναι ασφαλιστικά και φορολογικά ενήμερος). Στη συνέχεια, και μόνο από τους υποψήφιους που περνούν επιτυχώς τον πρώτο έλεγχο, η αναθέτουσα αρχή ζητά επιπλέον στοιχεία, όπως είναι τα αποσπάσματα του ισολογισμού τους για τον έλεγχο της χρηματοοικονομικής τους επάρκειας.

Αξιολογείστε το κατά πόσο το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο για τις ΣΔΙΤ πληροί τις αρχές της καλής νομοθέτησης.

II. α) Ποια είναι διαφορά μεταξύ διοικητικού βάρους και διοικητικού κόστους; Δώστε ένα σύντομο παράδειγμα.

β) Περιγράψτε σύντομα πέντε τρόπους με τους οποίους θα μπορούσε να μειωθεί το διοικητικό βάρος των επιχειρήσεων.

III. Η ελληνική κυβέρνηση αποφάσισε να διέλθει από το Νομό Έβρου ο αγωγός πετρελαίου Μπουργκάς-Αλεξανδρούπολης. Η ΝΑ Έβρου σε συνεδρίαση του Νομαρχιακού Συμβουλίου επιφυλάχθηκε για την ορθότητα της απόφασης και διατύπωσε την άποψη ότι η κυβέρνηση έπρεπε να είχε προηγουμένως διαβουλευθεί μαζί της περί του πρακτέου. Από την άλλη, η κυβέρνηση ανακοίνωσε την δημιουργία μιας επιτροπής η οποία θα διαβουλεύεται εφεξής για όλα τα θέματα που αφορούν τον αγωγό αλλά ισχυρίσθηκε ότι η λήψη τέτοιων, στρατηγικής σημασίας αποφάσεων, εμπίπτει στη δική της αποφασιστική αρμοδιότητα.

Λίγους μήνες μετά, κινήσεις πολιτών στην Αλεξανδρούπολη και το Μπουργκάς αποφάσισαν να σαμποτάρουν τις διαδικασίες εγκατάστασης του αγωγού ισχυριζόμενοι ότι οι αποφάσεις για τα μείζονα ζητήματα του αγωγού λαμβάνονται είτε στην Αθήνα είτε στις Βρυξέλλες. Ιδίως δε, εκείνες οι αποφάσεις που έχουν να κάνουν με την ασφάλεια, τις περιβαλλοντικές και κοινωνικές επιπτώσεις από τη λειτουργία του αγωγού δεν μπορούν να εκτιμηθούν σωστά παρά μόνον μέσα από την συμμετοχή όσων ζουν στην περιοχή.

Η κυβέρνηση προκειμένου να κατευνάσει τις αντιδράσεις δημιούργησε μια ειδική μονάδα διαχείρισης κρίσεων με Π.Δ. στη Νομαρχία Έβρου αλλά και πάλι οι κάτοικοι διαμαρτυρήθηκαν ισχυριζόμενοι ότι δεν υπήρξε προηγουμένη διαβούλευση μαζί τους.

Ενόψει των ανωτέρω και λαμβάνοντας υπόψη τις προϋποθέσεις για την ορθή οργάνωση της κοινωνικής διαβούλευσης, καλείστε να απαντήσετε στα εξής:

α) πρέπει να γίνονται διαβουλεύσεις για μείζονα, εθνικής σημασίας θέματα;

β) στον βαθμό που εμπλέκονται οι Βρυξέλλες στην λήψη απόφασης τότε θα πρέπει να διαβουλεύονται με το κράτος μέλος το οποίο αφορά η απόφαση;

Και γ) πρέπει να γίνεται προηγούμενη διαβούλευση για την έκδοση Π.Δ. και κανονιστικών πράξεων;

IV. Υπογραμμίστε την σωστή απάντηση:

1. Η καλή νομοθέτηση στοχεύει
    - στην ανάπτυξη της οικονομίας και τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων
    - στη βελτίωση της ποιότητας των ίδιων των ρυθμίσεων και των θεσμών μέσω των οποίων αυτές παράγονται καθώς και της διαδικασίας παραγωγής τους.
    - Στη βελτίωση της εξυπηρέτησης του κοινού
2. Ανάλυση επιπτώσεων μιας ρύθμισης είναι
    - η έκφραση των επιπτώσεων της ρύθμισης σε κόστος, οφέλη και διακινδυνεύσεις
    - η αποτίμηση των επιπτώσεων της ρύθμισης στην οικονομία
    - η αποτίμηση των δαπανών που απαιτούνται για την εφαρμογή της ρύθμισης
3. Η ανάλυση επιπτώσεων
    - υποκαθιστά τη λήψη της απόφασης
    - υποστηρίζει τη λήψη της απόφασης με γνώση και δεδομένα
    - προαπαιτείται για την εισαγωγή ενός σχεδίου νόμου στη Βουλή

4. Η κοινωνική διαβούλευση
    - είναι μέσο που προωθεί την καλή ποιότητα των ρυθμίσεων και βασικό συστατικό της καλής διακυβέρνησης
    - προαπαιτείται για την εισαγωγή ενός σχεδίου νόμου στη Βουλή
    - πρέπει να γίνεται αφού έχει ολοκληρωθεί η ανάλυση των επιπτώσεων μιας ρύθμισης
5. Τα μέσα της καλής νομοθέτησης είναι
    - η αξιολόγηση των συνεπειών της ρύθμισης στην οικονομία, την κοινωνία και το περιβάλλον
    - η ανάλυση επιπτώσεων, η κοινωνική διαβούλευση, η απλούστευση των διαδικασιών και η κωδικοποίηση
    - η εφαρμογή των νομοτεχνικών κανόνων για τη σύνταξη των κειμένων των ρυθμίσεων
6. Η εγκύκλιος του Πρωθυπουργού Υ190/18.7.2007 με θέμα «Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων»
    - παρουσιάζει τις καλές πρακτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την καλή νομοθέτηση
    - καθορίζει τις δομές που ασκούν την πολιτική καλής νομοθέτησης
    - προσδιορίζει τις αρχές και τις διαδικασίες της καλής νομοθέτησης

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 : ΜΟΝΤΕΛΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙ ΙΚΑΝΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΗΓΕΤΗ ΣΤΟ ΣΥΓΧΡΟΝΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

4.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Τα διοικητικά στελέχη στο δημόσιο τομέα της οικονομίας, συχνά βρίσκονται μπροστά σε πρωτόγνωρα και πολλές φορές σε αδιέξοδα προβλήματα, όσον αφορά την αντιμετώπιση των υφισταμένων τους, σε σχέση με το έργο που πρέπει να εκτελέσουν. Ο λόγος είναι απλός. Ο χώρος της δημόσιας διοίκησης αλλάζει και αλλάζει με ρυθμούς τέτοιους, που τα στελέχη της διοικητικής ιεραρχίας δυσκολεύονται να κατανοήσουν, τόσο από που προέρχονται οι αλλαγές αυτές, όσο και τις συνέπειες που έχουν στο διοικητικό έργο τους. Παραδοσιακά ένας διευθυντής, όταν κρινόταν και καταλάμβανε μια διευθυντική θέση, ασκούσε τα καθήκοντα του, είτε μιμούμενος διοικητικές συμπεριφορές παλαιότερων συναδέλφων του, είτε ακολουθούσε πειραματιζόμενος ένα δικό του προσωπικό διοικητικό στυλ. Και οι δύο αυτοί τρόποι διοίκησης παρουσιάζουν μειονεκτήματα. Ο μεν πρώτος είναι αποτελεσματικός στο βαθμό που οι προκάτοχοι του διευθυντή ήταν αποτελεσματικοί. Ο δε δεύτερος τρόπος είναι παρορμητικός και τυχαίος και δεν αποτελεί εγγύηση επιτυχίας, γιατί δεν στηρίζεται σε κάποιες γνώσεις ή αρχές, οι οποίες θα του εξασφαλίσουν κατεύθυνση και συνέπεια εφαρμογής. Είναι γενικά παραδεκτό ότι οι διευθυντικές συμπεριφορές, αξίες και πρακτικές μαθαίνονται. Οι ηγέτες γίνονται περισσότερο παρά γεννιούνται. Επομένως, η εκπαίδευση με στόχο την ανάπτυξη των σύγχρονων διοικητικών ικανοτήτων των διευθυντικών στελεχών της δημόσιας διοίκησης, θεωρείται πρωταρχικής σημασίας, για τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών της προς τους πολίτες.

Το κεφάλαιο αυτό σκοπεύει να καλύψει μια τρίτη εκδοχή της προέλευσης της διοικητικής συμπεριφοράς των διοικητικών στελεχών του δημόσιου τομέα. Δηλαδή να βρεθεί ένα διευθυντικό στέλεχος του δημοσίου, μπροστά σ’ ένα σώμα γνώσεων και πρακτικών που εξασφαλίζουν εναλλακτικές δοκιμασμένες και επιτυχημένες διοικητικές συμπεριφορές, από τις εμπειρικές και διαισθητικές που ακολουθούσε μέχρι τώρα.

Τα προσδοκώμενα αποτελέσματα του κεφαλαίου είναι:

- να παρουσιασθούν και να αποσαφηνισθούν οι βασικές έννοιες γύρω από την έννοια της διοίκησης.
- να διευκρινισθεί ποιος είναι ο ρόλος των διευθυντικών στελεχών, όπως επίσης να συζητηθούν οι ικανότητές τους.

- να εξηγηθεί γιατί μεταξύ δύο διευθυντών που εργάζονται σε παρόμοιες θέσεις εργασίας, ο ένας είναι περισσότερο αποτελεσματικός από τον άλλον.
- να παρουσιασθούν και να συζητηθούν οι κυριότερες θεωρίες ή προσεγγίσεις διοίκησης και η εφαρμογή τους στη δημόσια διοίκηση.
- να εξηγηθεί ποια είναι η διαφορά μεταξύ της παραδοσιακής λειτουργίας της διοίκησης και της ηγεσίας.
- να ερμηνευθεί το φαινόμενο της ηγεσίας κάτω από διαφορετικές θεωρητικές προσεγγίσεις και να αξιολογηθούν οι προοπτικές τους και η συμβολή τους στο χώρο της δημόσιας διοίκησης.

Στο κεφάλαιο αυτό γίνεται κατ' αρχάς μια παρουσίαση των βασικών εννοιών για το τι είναι διοίκηση, ποιες λειτουργίες την απαρτίζουν και ποιος ο ρόλος των διευθυντικών στελεχών. Κατόπιν, γίνεται παρουσίαση και συζήτηση των ικανοτήτων που πρέπει να έχει ένα διευθυντικό στέλεχος και του τρόπου με τον οποίο οι ικανότητες αυτές διαφοροποιούνται ανάλογα με το διοικητικό επίπεδο του στελέχους. Στη συνέχεια γίνεται μια σύντομη περιήγηση στις κυριότερες σχολές της διοικητικής επιστήμης και πρακτικής. Οι διαφορές μεταξύ της έννοιας της ηγεσίας και της παραδοσιακής διοίκησης παρουσιάζονται, ενώ τονίζεται η αναγκαιότητα της διεύρυνσης της διοικητικής συμπεριφοράς ενός στελέχους του δημοσίου τομέα, προς την πλευρά της χρησιμοποίησης πέρα των διοικητικών ικανοτήτων, και των ηγετικών του ικανοτήτων.

4.2 ΔΙΟΙΚΗΣΗ, Ο ΡΟΛΟΣ ΚΑΙ ΟΙ ΙΚΑΝΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΔΙΕΥΘΥΝΤΙΚΟΥ ΣΤΕΛΕΧΟΥΣ

4.2.1 Τι είναι διοίκηση

Διαχρονικά από τις αρχές του 19ου αιώνα, όταν άρχισε να αντιμετωπίζεται η διοικητική δραστηριότητα των επιχειρήσεων και οργανισμών, ως μια ξεχωριστή επιστήμη οριοθετημένη με ένα διακριτό σώμα γνώσεων, υπήρξαν διαφορετικοί ορισμοί για το τι είναι διοίκηση. Για παράδειγμα στις αρχές της δεκαετίας του 1970 ο Peter Drucker (1954), όρισε τη διοίκηση ως έξης: «διοίκηση είναι η επιτυχία αποτελεσμάτων μέσω άλλων ανθρώπων». Ενώ ο καθηγητής του ΠΑΠΕΙ Λεωνίδας Χυτήρης (2006) ορίζει τη διοίκηση (μάνατζμεντ) ως «ένα σύνολο ενεργειών (λειτουργιών) όπως ο προγραμματισμός, η οργάνωση, η διεύθυνση ή ηγεσία και ο έλεγχος για την επίτευξη των στόχων μιας ομάδας, με αποτελεσματικό και αποδοτικό τρόπο». Μια άλλη πιο σύγχρονη εκδοχή ορίζει τη διοίκηση ως «μια δραστηριότητα που γίνεται με ανθρώπους και μέσω ανθρώπων για να επιτύχουν οργανωσιακούς και ατομικούς σκοπούς (Montana & Charnow, 2008)». Η ουσιώδης διαφορά μεταξύ των δύο πρώτων και της τρίτης προσέγγισης είναι ότι: η τρίτη εκδοχή πρώτο: λαμβάνει υπόψη τον ανθρώπινο παράγοντα, δεύτερο: δίνει έμφαση στην επιτυχία αποτελεσμάτων παρά στις δραστηριότητες που φέρνουν τα αποτελέσματα και τρίτο προσθέτει την έννοια ότι οι ατομικοί στόχοι των εργαζομένων εκπληρώνονται μαζί με την ολοκλήρωση των οργανωσιακών στόχων. Βέβαια θα πρέπει να σημειωθεί ότι, οι ορισμοί αυτοί έχουν την κοινή καταγωγή τους από τον Γάλλο μηχανικό Fayol, ο οποίος θεωρείται και ο θεμελιωτής της διοικητικής επιστήμης (administrative), όταν από τις αρχές του 20^{ου} αιώνα όρισε την διοικητική επιστήμη ως: «Διοίκηση είναι το να προβλέπεις και να προγραμματίζεις, να οργανώνεις και να καθοδηγείς, να συντονίζεις και να ελέγχεις».

Το ερώτημα που προκύπτει εδώ είναι, εάν η έννοια της διοίκησης έχει μια γενικευμένη εφαρμογή τόσο στις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα, όσο και στους οργανισμούς της δημόσιας διοίκησης. Η απάντηση έχει δύο σκέλη: ως προς τη διαδικασία επιτυχίας των στόχων είναι φανερό ότι δεν υπάρχουν διαφορές μεταξύ των δύο τομέων, αλλά ως προς το είδος των στόχων και τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την επιτυχία των στόχων είναι σίγουρο ότι διαφέρουν. Για παράδειγμα, ενώ τα διοικητικά στελέχη του ιδιωτικού τομέα σκοπεύουν να φέρουν

οικονομικά αποτελέσματα, τα στελέχη του δημόσιου τομέα επιδιώκουν κοινωνικό όφελος. Ο ιδιωτικός τομέας λειτουργεί με κυρίαρχο στόχο την μεγιστοποίηση του οικονομικού οφέλους (κέρδος), ενώ ο δημόσιος τομέας χρησιμοποιεί δημόσιους πόρους, οι οποίοι μέσω των κυβερνητικών πολιτικών και επιλογών, μετουσιώνονται σε κοινωνικό όφελος, με εκτελεστικό βραχίονα τη δημόσια διοίκηση. Επομένως ο ρόλος και τα μέσα που χρησιμοποιούν τα στελέχη του δημοσίου διαφοροποιούνται, σε σχέση με τον ρόλο των στελεχών του ιδιωτικού τομέα.

4.2.2 Ποιό το έργο του διευθυντή

Το έργο των ατόμων που ανήκουν στη διοικητική ιεραρχία είναι να συντονίζουν και να κατευθύνουν τις δραστηριότητες του προσωπικού που διευθύνουν, ώστε να επιτευχθούν τα επιδιωκόμενα οργανωσιακά αποτελέσματα. Οι διοικητικές λειτουργίες μέσω των οποίων τα διοικητικά στελέχη φέρνουν τα αποτελέσματα που επιδιώκουν είναι: ο προγραμματισμός, η οργάνωση, η διοίκηση και ο έλεγχος. Επομένως το έργο ενός διευθυντή είναι να ενεργοποιήσει τις πάρα πάνω διοικητικές λειτουργίες και μέσω αυτών να επιτύχει τα όποια αποτελέσματα του έχει εμπιστευθεί η υπηρεσία του. Οπωσδήποτε, το έργο ενός προϊσταμένου ή διευθυντή δεν είναι η τεχνική ή διεκπεραιωτική εργασία. Είναι σωστό ένα διευθυντικό στέλεχος, να γνωρίζει πως γίνεται η δουλειά, για να μπορεί να επιβλέπει την ολοκλήρωσή της, αλλά ποτέ δεν θα πρέπει να «κατεβαίνει» στο επίπεδο των χρηστών ή υπαλλήλων και να την κάνει ο ίδιος. Εάν συμβαίνει το τελευταίο, τότε στην ουσία ακυρώνει το ρόλο του ως διευθυντικού στελέχους.

4.2.3 Το διοικητικό έργο είναι επιστήμη ή τέχνη;

Είναι και τα δύο. Επιστήμη γιατί έχει συσσωρευτεί τα τελευταία 100 χρόνια ένα σημαντικό σώμα γνώσεων (αρχές, κανόνες, πρακτικές, θεωρίες) γύρω από το έργο ενός διευθυντή, που διδάσκεται πλέον στα πανεπιστήμια, όπως κάθε άλλη επιστήμη, αλλά και τέχνη (ταλέντο) γιατί έχει να κάνει με «ευαισθητοποίηση στις ανθρώπινες ανάγκες». Σαν τέχνη είναι το έμφυτο ταλέντο της παρακίνησης και της εμψύχωσης των εργαζομένων για ανώτερες εργασιακές επιδόσεις. Σαν επιστήμη είναι το ρεπερτόριο των διδάξιμων ακαδημαϊκών τεχνικών που προσφέρονται για την

κατεύθυνση της διοικητικής δράσης (Κονταράτος, 2007). Με λίγα λόγια οι διευθυντές /ηγέτες και γίνονται μέσα από την εκπαιδευτική διαδικασία αλλά και βρίσκονται ως ταλέντα αναμεταξύ μας.

4.2.4 Ικανότητες διευθυντικών στελεχών

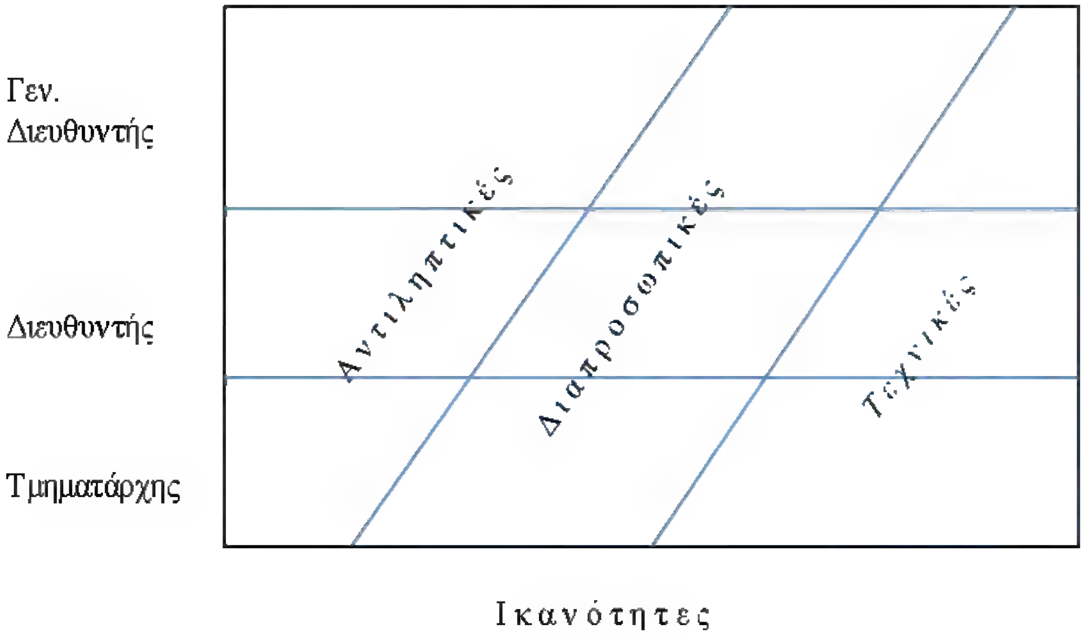
Στη μέχρι σήμερα διαδρομή της επιστήμης και της τέχνης του διοικείν έχουν εντοπισθεί πολλές και διαφορετικές ικανότητες που πρέπει να κατέχει ένα διευθυντικό στέλεχος. Ο καθηγητής του πανεπιστημίου Harvard, Robert Katz (1974) έχει ταξινομήσει και ομαδοποιήσει τις ικανότητες των διευθυντικών στελεχών σε τρεις κατηγορίες που διαφοροποιούνται ανάλογα με το ιεραρχικό επίπεδο (σχήμα 4.2.4).

α) τεχνικές ικανότητες. Είναι οι επαγγελματικές γνώσεις και οι ικανότητες που αφορούν την εκτέλεση μιας εξειδικευμένης εργασίας. Έτσι ο λογιστής γνωρίζει τις διαδικασίες δημόσιου λογιστικού, ο υπάλληλος εφορίας να υπολογίζει τους φόρους εισοδήματος, ο μηχανικός να σχεδιάζει μια γέφυρα κτλ. Γενικά αυτές οι ικανότητες μαθαίνονται στο τυπικό σύστημα εκπαίδευσης και κατάρτισης και σ’ αυτές τις ικανότητες στηρίζεται ένας εργαζόμενος στα πρώτα χρόνια της επαγγελματικής του καριέρας.

β) διαπροσωπικές ικανότητες. Είναι το σύνολο των ικανοτήτων (επικοινωνία, ηγεσία, ενδυνάμωσης, ομαδική εργασία, διευθέτησης συγκρούσεων κτλ.) που αφορούν τις σχέσεις του διευθυντή με το προσωπικό του, τους ομολόγους τους, τους εξωτερικούς συνεργάτες του κτλ. Με λίγα λόγια η ομάδα των ικανοτήτων αυτών μας επιτρέπει να συνδιαλεγόμαστε με τους ανθρώπους γύρω μας, να μπορούμε να συνεννοούμαστε, να μπορούμε να τους επηρεάζουμε και γενικά να μπορούμε να συμβιώσουμε ως άνθρωποι ανάμεσα σ’ ανθρώπους. Εάν ένας προϊστάμενος έχει σε μικρό βαθμό διαπροσωπικές ικανότητες, τότε είναι σίγουρο ότι θα αντιμετωπίζει πολλά προβλήματα στην άσκηση του διοικητικού έργου.

γ) αντιληπτικές ικανότητες. Οι ικανότητες αυτές αφορούν τις νοητικές ή γνωστικές δυνατότητες, να επεξεργάζεται ένα διευθυντικό στέλεχος πληροφορίες και να αποφασίζει στηριζόμενος στη λογική αλλά και στη διαίσθηση. Να μπορεί να επιλέγει τις πληροφορίες εκείνες που θα του συνθέσουν τη στρατηγική και ολιστική θεώρηση της εργασίας του. Δηλαδή να μπορεί να αντιλαμβάνεται το δάσος και όχι τα μεμονωμένα δένδρα, να μπορεί να ξεχωρίζει τη σημαντική πληροφορία από την

ασήμαντη λεπτομέρεια. Να μπορεί να επεξεργάζεται σύνθετα προβλήματα και να δίδει λύσεις στηριζόμενος τόσο στη λογική κρίση του όσο και στη διαίσθησή του. Παράδειγμα αντιληπτικών ικανοτήτων αποτελεί η λήψη αποφάσεων υπό καθεστώς αβεβαιότητας ή τοποθέτηση στρατηγικών στόχων.



Σχήμα 4.2.4 Το μίγμα των διοικητικών ικανοτήτων ανά ιεραρχικό επίπεδο

Σύμφωνα με το Σχήμα 4.2.4, ανάλογα με το επίπεδο του διευθυντικού στελέχους, υπάρχει και η αντίστοιχη διαφοροποίηση του μείγματος των ικανοτήτων. Οι προϊστάμενοι τμημάτων έχουν την ανάγκη της χρησιμοποίησης περισσότερο των τεχνικών και διαδικαστικών ικανοτήτων, γιατί ο ρόλος τους απαιτεί να βρίσκονται κοντά στους υπαλλήλους και να τους βοηθούν να διεκπεραιώσουν το έργο τους. Αλλά ταυτόχρονα πρέπει να έχουν σε μεγάλο βαθμό τις διαπροσωπικές τους ικανότητες αναπτυγμένες, γιατί μέσω αυτών θα ενεργοποιήσουν τους υπαλλήλους τους. Στην αντίθετη θέση βρίσκονται τα ανώτερα και τα ανώτατα διευθυντικά στελέχη. Οι διευθυντές δε χρειάζονται να γνωρίζουν τις λεπτομέρειες εκτέλεσης μιας εργασίας, πρέπει όμως να έχουν την ικανότητα να αντιλαμβάνονται στρατηγικά το χώρο της εργασίας τους, και να κατευθύνουν τη διεύθυνσή τους προς την επιτυχία οργανωσιακών στόχων.

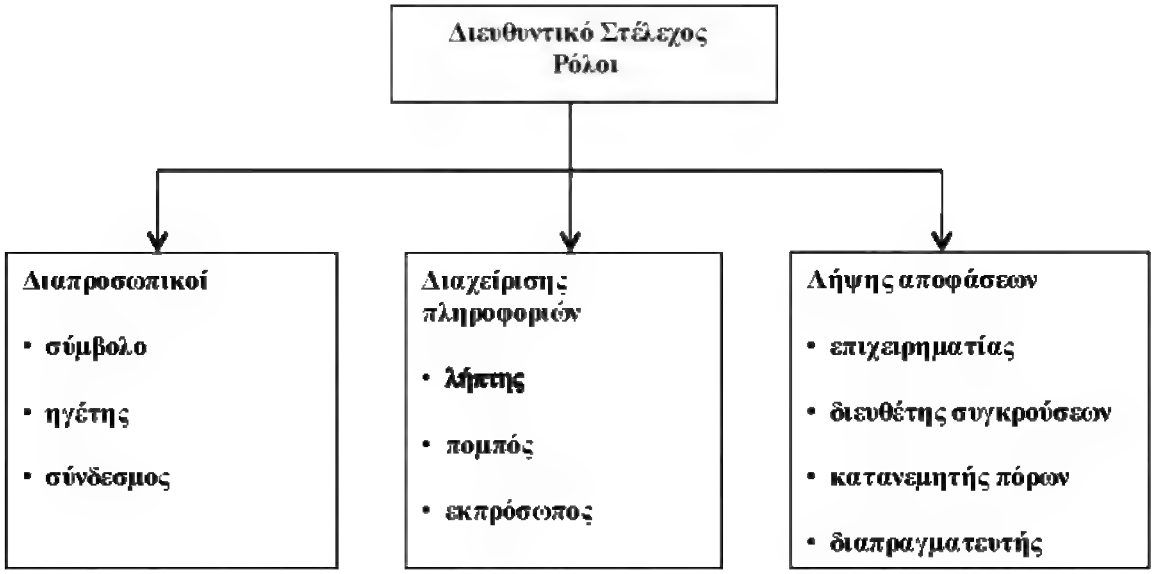
4.2.5 Ποιους ρόλους υλοποιεί κάθε διευθυντικό στέλεχος

Ο Henry Mintzberg (1973) μετά από έρευνα που έκανε για να διαπιστώσει, τι ακριβώς κάνει ένα διευθυντικό στέλεχος κατά τη διάρκεια της εργασίας του, κατάληξε στο συμπέρασμα ότι το καθημερινό ρεπερτόριο των ενασχολήσεων του εναλλάσσεται μεταξύ των παρακάτω ρόλων (Σχήμα 4.2.5):

α) διαπροσωπικούς. Όταν ο διευθυντής πρέπει να συμπεριφέρεται ως *σύμβολο* και ως πρόσωπο αναφοράς για την υπηρεσία που εργάζεται. Είναι οπωσδήποτε ο *ηγέτης* που εμπνέει και καθοδηγεί τους συνεργάτες του. Είναι επίσης ο *σύνδεσμος* μεταξύ των ανθρώπων του στην υπηρεσία και των εξωτερικών υπηρεσιακών ή κοινωνικών του δικτυώσεων.

β) διαχείρισης πληροφοριών. Είναι ο άνθρωπος που θα φροντίσει να δημιουργήσει δίκτυα πληροφοριών και τράπεζες πληροφοριών, έτσι ώστε να μπορεί να παίρνει πληροφορίες *(λήπτης)* και να διαμορφώνει αποφάσεις οι οποίες να βασίζονται σε έγκαιρη και έγκυρη πληροφόρηση. Δεν πρέπει να φροντίζει μόνο για συνεχή ροή πληροφοριών προς τα μέσα της υπηρεσίας του, αλλά θα πρέπει να φροντίζει ώστε να παρέχει (*ως πομπός*) ο ίδιος πληροφορίες προς όλους τους συνεργάτες του. Το τελευταίο γίνεται με την κυκλοφορία εγκυκλίων, οδηγιών, γραπτών ή προφορικών εντολών, με τακτικές συσκέψεις με το προσωπικό του. Τέλος *εκπρόσωπος* της υπηρεσίας του προς τρίτους είναι ο ίδιος ο διευθυντής.

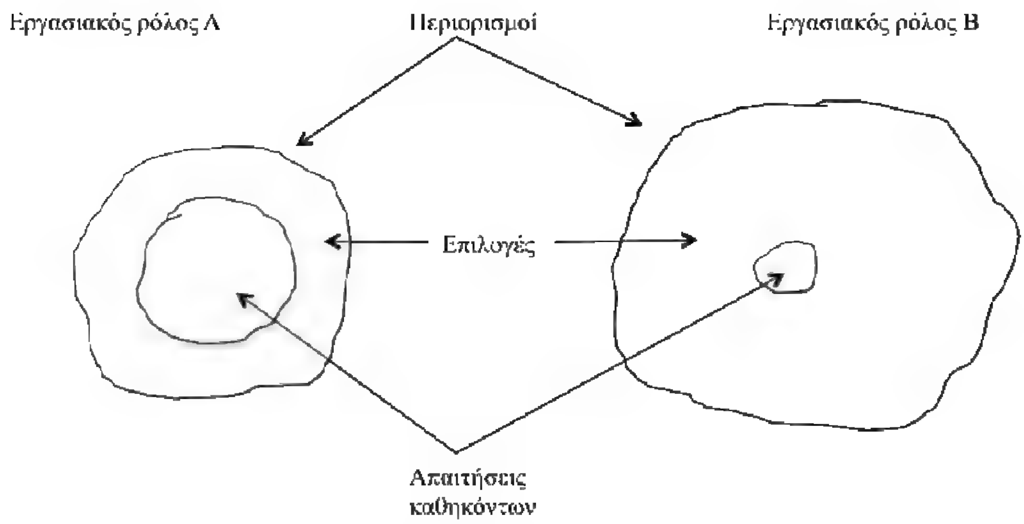
γ) λήψης αποφάσεων. Είναι κατά κάποιο τρόπο *επιχειρηματίας* όταν προσπαθεί να είναι αποτελεσματικός αλλά και αποδοτικός στην εργασία του. Δηλαδή να πετυχαίνει τους στόχους του, με σπάταλη όσο το δυνατό λιγότερων πόρων. Ή θα πρέπει να παίρνει και κάποια ρίσκα συναισθηματικά κυρίως (στις σχέσεις του με τους άλλους πχ. εμπιστοσύνη) για να υλοποιήσει τους στόχους του και να είναι συνεπής προς τους προϊσταμένους του. Θα πρέπει να παίρνει πρωτοβουλίες και να *διευθετεί* όσο το δυνατόν καλύτερα και με μικρότερο ψυχικό κόστος *συγκρούσεις* που προκύπτουν μεταξύ των ανθρώπων του. Θα πρέπει ως άλλος Σολομώντας να *μοιράζει πόρους* (μέσα) με τους οποίους οι συνεργάτες του εκτελούν την εργασία τους. Τέλος θα πρέπει *να διαπραγματεύεται* συνεχώς για οτιδήποτε έχει σχέση με την ομαλή λειτουργία της υπηρεσίας του.



Σχήμα 4.2.5. Οι ρόλοι των διευθυντικών στελεχών

4.2.6 Το έργο του διευθυντικού στελέχους ως μια κάτοψη (θέα) από ελικόπτερο

Η Rosemary Stewart (1991) ερμήνευσε το εξής φαινόμενο: πως δυο διαφορετικοί μάνατζερ ενώ έχουν να επιτελέσουν το ίδιο έργο, ο κάθε ένας αντιλαμβάνεται με



Σχήμα 4.2.6. Οι απαιτήσεις, οι περιορισμοί και οι επιλογές στον διευθυντικό ρόλο Πηγή: Stewart, R. (1991)

διαφορετικό τρόπο το αντικείμενο και το περιβάλλον της εργασίας του, με

αποτέλεσμα να έχουν και οι δύο διαφορετικά αποτελέσματα. Κάθε διευθυντικός ρόλος αποτελείται από καθήκοντα που πρέπει να διεκπεραιωθούν, από περιορισμούς που εμποδίζουν τη διεκπεραίωση (γραφειοκρατία) και από επιλογές που βρίσκονται στη διάθεση του διευθυντικού στελέχους (Σχήμα 4.2.6.).

Σύμφωνα με το σχήμα 4.2.6., Οο εργασιακός ρόλος του διευθυντικού στελέχους Β κατανοείται ότι παρουσιάζει, περα πέρα από τις συνηθισμένες γραφειοκρατικές ρουτίνες, που πρέπει να διεκπεραιωθούν, και πολλές ευκαιρίες και επομένως διαφορετικές επιλογές για να υλοποιήσει το έργο του. Αντίθετα, το διευθυντικό στέλεχος Α αντιλαμβάνεται ότι ο ρόλος του έχει πάρα πολλά καθήκοντα, που πρέπει να διεκπεραιωθούν με ασφυκτικά προκαθορισμένες ενέργειες, ενώ από την άλλη πλευρά οι περιορισμοί, που κατανοεί ότι του επιβάλλονται δεν αφήνουν την ανάπτυξη των πρωτοβουλιών για δημιουργική εργασία και επομένως πιο σημαντικά αποτελέσματα. Το διευθυντικό στέλεχος Β θεωρείται περισσότερο επιτυχημένο στο έργο του γιατί τον θεωρεί στρατηγικά, τον αναπτύσσει και προχωράει μπροστά, ενώ το στέλεχος Α βλέπει να «πνίγεται» από τα πάρα πολλά καθήκοντα και ευθύνες με πολύ λίγες ευκαιρίες για πρωτοβουλίες που θα αναπτύξουν την εργασία του. Η ανάλυση των δύο σεναρίων για το πώς αντιλαμβάνονται το ρόλο τους τα διευθυντικά στελέχη του δημοσίου, έχει σημαντική επίπτωση στα αποτελέσματα της εργασίας τους. Για παράδειγμα, ο διευθυντής που τηρεί με ευλάβεια τις τυπικές γραφειοκρατικές διαδικασίες και μόνο, δεν θα φθάσει μακριά τη διεύθυνση του, ενώ αντίθετα, ο διευθυντής που εκτός των τυπικών διαδικασιών, παίρνει πρωτοβουλίες, προτείνει, διευρύνει και αναπτύσσει την διεύθυνσή του, θα την φθάσει μακρύτερα.

4.3 ΣΥΝΤΟΜΗ ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΤΩΝ ΒΑΣΙΚΩΝ ΘΕΩΡΙΩΝ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ

4.3.1 Η κλασική σχολή

Η πρώτη προσέγγιση και σχολή σκέψης της θεωρίας μάνατζμεντ θεωρείται η επιστημονική σχολή του μάνατζμεντ. Ιδρυτής θεωρείται ο Αμερικανός μηχανικός Frederick Taylor. Κύριο μέλημα της εποχής εκείνης (βιομηχανικής επανάστασης) ήταν η μαζική παραγωγή και η μείωση του κόστους παραγωγής, μέσα από επιστημονικές μετρήσεις των κινήσεων των εργατών και της ανάλυσης των εργασιών που έπρεπε να εκτελέσουν οι εργαζόμενοι. Ο Taylor πίστευε ότι οι εργαζόμενοι θα γίνουν περισσότερο παραγωγικοί και αποδοτικοί στην εργασία τους, εάν η εργασία τους σχεδιασθεί με τέτοιο τρόπο (κατάτμηση σε πολύ μικρές λειτουργίες) ώστε οι εργαζόμενοι να εξειδικευθούν σ' αυτές και μόνο έτσι ώστε να μπορούν να τις εκτελούν με ταχύτητα και χωρίς να σκέπτονται. Η άκρα εξειδίκευση και οι με ταχύτητα επαναλαμβανόμενες εργασίες από τους εργαζόμενους έχουν τις ρίζες τους στην εποχή του επιστημονικού μάνατζμεντ στις αρχές του 20^{ου} αιώνα. Στις μέρες μας η σχολή σκέψης του επιστημονικού μάνατζμεντ μας έχει κληροδοτήσει α) τις μεθόδους ανάλυσης της εργασίας και των περιγραφών των θέσεων εργασίας, που έχουν εφαρμογή τόσο στον ιδιωτικό τομέα όσο και στο δημόσιο, και β) την εκπαίδευση και κατάρτιση που στηρίζεται στην επαγγελματική εξειδίκευση- δεν θα ήταν υπερβολή να ισχυρισθεί κανείς ότι ολόκληρο το εκπαιδευτικό σύστημα έως στις μέρες μας, στηρίζεται στις αρχές του επιστημονικού μάνατζμεντ. Η σχολή αυτή του μάνατζμεντ προτείνει έναν άριστο τρόπο διοίκησης.

4.3.2 Η σχολή αρχών διοίκησης

Ενώ η επιστημονική σχολή μάνατζμεντ έδινε έμφαση στη διοίκηση των εργατών και εργασιών, η σχολή αρχών διοίκησης έδωσε έμφαση στις αρχές κάτω από τις οποίες ένας οργανισμός στο σύνολο του μπορούσε να γίνει πιο αποτελεσματικός. Δημιουργός της σχολής αυτής θεωρείται ο Γάλλος μηχανικός Henri Fayol. Ο Fayol πρότεινε πρώτος -αρχές της δεκαετίας του 30΄- τις διοικητικές λειτουργίες που έπρεπε να ακολουθήσει ένας μάνατζερ για να λειτουργήσει με αποτελεσματικότητα ένας

οργανισμός ή επιχείρηση. Ο Fayol συνεισέφερε τα μέγιστα στην υπόθεση της διοικητικής επιστήμης, εφ' όσον ως τις μέρες μας οι αρχές του έχουν μεγάλη απήχηση και διαμορφώνουν ακόμα το έργο των διευθυντικών στελεχών. Τέσσερις αρχές του Fayol έθεσαν τις βάσεις του συγχρόνου μάνατζμεντ που ισχύουν έως τις μέρες μας:

1. Διαφοροποίησε το εποπτικό έργο των επιστατών από αυτό των διευθυντικών στελεχών, δίνοντας μεγαλύτερη βαρύτητα και κύρος στους διευθυντές. Η αρχή αυτή έβαλε τις βάσεις της ιεραρχικής διαφοροποίησης στους οργανισμούς.
2. Όρισε ότι τα διευθυντικά στελέχη έχουν ως κύριο έργο να εφαρμόζουν τις λειτουργίες της διοίκησης (μάνατζμεντ). Αυτές οι λειτουργίες – σχεδιασμός, οργάνωση, διοίκηση, συντονισμός και έλεγχος- βρίσκουν έως τις μέρες μας εφαρμογή σε κάθε οργανισμό ή επιχείρηση.
3. Ανάπτυξε τις γενικές αρχές της διοίκησης που ακόμη στις μέρες εφαρμόζονται (βλέπε Πίνακα 4.3.2). Οι αρχές αυτές προσφέρουν χρήσιμες και πρακτικές οδηγίες για το πως θα πρέπει να συμπεριφέρονται οι διευθυντές.
4. Όρισε ότι απαιτείται ελαστικότητα στην εφαρμογή των αρχών διοίκησης και ισχυρίσθηκε ότι οι αρχές αυτές μπορούν να μαθευτούν στο σχολείο. Επομένως πρώτος αυτός ισχυρίσθηκε ότι οι διευθυντές γίνονται και δεν γεννιούνται.

Πίνακας 4.3.2 Οι δεκατέσσερις αρχές διοίκησης του Fayol
Πηγή: Koontz & O'Donnell (1980)

1. Καταμερισμός εργασίας	Αρχή της εξειδίκευσης για όλες τις εργασίες.
2. Εξουσία και ευθύνη	Η ευθύνη προέρχεται από την εξουσία.
3. Πειθαρχία	Η πειθαρχία είναι ο συνδετικός ιστός της λειτουργίας κάθε οργάνωσης.
4. Ενότητα εντολής	Κάθε υπάλληλος αναφέρει σ' ένα προϊστάμενο..
5. Ενότητα διεύθυνσης	Κάθε έργο έχει έναν επικεφαλή.
6. Υποταγή ατομικού συμφέροντος στο συλλογικό	Όταν υπάρχει διαφορά, η διοίκηση πρέπει να τα συμβιβάσει.
7. Ανταμοιβή	Να υπάρχει δίκαια ανταμοιβή εργασίας.

8. Συγκέντρωση	Ύπαρξη συγκέντρωσης της εργασίας για την αποτελεσματικότερη οργάνωση και λειτουργία.
9. Αλυσίδα ιεραρχίας	Η ύπαρξη μιας συνέχειας στην ιεραρχική δομή.
10 . Τάξη	Μια θέση για τον καθένα και ο καθένας στη θέση του.
11 . Δικαιοσύνη	Ύπαρξης δικαιοσύνης και καλοσύνης από τους διοικούντες.
12 . Σταθερότητα θέσης	Προσπάθεια των διοικούντων για σταθερή διατήρηση μιας θέσης εργασίας.
13 . Πρωτοβουλία	Προτροπή από τους προϊσταμένους για να παρέχεται έδαφος πρωτοβουλιών στους υφιστάμενους.
14 . Ομαδικό πνεύμα	Η ισχύς εν τη ενώσει.

Κριτική στην κλασική σχολή αρχών διοίκησης. Οι αρχές της ήταν όπως και εξακολουθούν να είναι έως τις μέρες μας πολύ τεχνοκρατικές. Δεν λαμβάνουν υπόψη τον ανθρώπινο παράγοντα.

4.3.3 Η σχολή των ανθρωπίνων σχέσεων.

Ενώ η σχολή των κλασικών της διοίκησης έδωσε έμφαση στην εργασία και στους καλύτερους τρόπους οργάνωσής της, η σχολή των ανθρωπίνων σχέσεων ή συμπεριφοριστών επικεντρώθηκε στον ανθρώπινο παράγοντα. Στην κατανόηση των αναγκών του και στα κίνητρα που μπορούν να ενεργοποιήσουν το δυναμισμό του. Η κοινωνική διάσταση της εργασίας, όπως η ομαδικότητα, οι σχέσεις εξουσίας, οι άτυπες μορφές οργάνωσης κτλ. σε σχέση με την ικανοποίηση των ανθρώπινων αναγκών, έφεραν στο προσκήνιο μια σειρά ερευνητών που προσπάθησαν να ερμηνεύουν, γιατί και πως οι άνθρωποι μπορούν να παρακινηθούν για μεγαλύτερες εργασιακές αποδόσεις. Οι κύριοι εκφραστές της κίνησης των συμπεριφοριστών ή κίνησης των ανθρωπίνων σχέσεων είναι:

Ο Elton Mayo ο οποίος μελέτησε τις φυσικές και κοινωνικές συνθήκες εργασίας και πως αυτές επηρεάζουν την εργασιακή απόδοση των εργαζομένων. Αυτό που εντόπισε και ανάδειξε ήταν ότι οι κοινωνικές συνθήκες εργασίας, όπως οι άτυπες ομάδες

εργασίας, το φιλικό περιβάλλον, η συντροφικότητα, η ανάγκη της συμμετοχής, έχουν πολύ μεγαλύτερη σημασία για τον εργαζόμενο, παρά τα οικονομικά οφέλη που θα του προσφέρει η εργασία του. Οι αποκαλούμενες Hawthorne μελέτες του Mayo και των συνεργατών του στο πανεπιστήμιο του Harvard στα μέσα της δεκαετίας του 20' ανέδειξαν ότι οι φυσικές συνθήκες εργασίας (Τεϊλορισμός) και η βελτίωση τους, δεν αρκούν για να αυξηθεί η παραγωγικότητα των εργαζομένων. Οι κοινωνικές συνθήκες εργασίας, που δημιουργούνται από την αλληλεξάρτηση των εργαζομένων, προκαλεί ένα ψυχολογικό κλίμα εργασίας που ευθύνεται για την ανώτερη απόδοσή τους.

Ο *Abraham Maslow* πρότεινε τη θεωρία των ανθρωπίνων αναγκών, τη γνωστή πυραμίδα των αναγκών. Ο Maslow ιεράρχησε τις ανάγκες των ανθρώπων ως έξηςεξής: στις φυσιολογικές ανάγκες– ανάγκες για επιβίωση-, στις ανάγκες εξασφάλισης (ή σιγουριάς)– να διασφαλίσω την επιβίωση και την προστασία μου, στις κοινωνικές ανάγκες- να ανήκω και να συμμετέχω-, στις ανάγκες αναγνώρισης – να μ' εκτιμούν οι άλλοι-, ανάγκες αυτοπραγμάτωσης – να γίνω αυτό που ονειρεύομαι να γίνω. Καλύπτοντας, ο οργανισμός ιεραρχικά τις ανάγκες των ατόμων, τους οδηγεί σε μεγαλύτερες εργασιακές αποδόσεις. Οι ανάγκες, σύμφωνα με τον Maslow, ικανοποιούνται κατά σειρά ή επίπεδο αναγκών, ώστε να έχουν παρακινητική δύναμη. Για παράδειγμα, είναι ανώφελο ο οργανισμός να καλύψει τις ανάγκες των εργαζομένων για κοινωνική αναγνώριση, χωρίς οι εργαζόμενοι να έχουν εξασφαλίσει μια μόνιμη σχέση εργασίας.

Ο *Chris Argyris* (1978) πρότεινε τη δημιουργία συνθηκών στον οργανισμό που αντιμετωπίζουν τον εργαζόμενο ως ολοκληρωμένη και ώριμη προσωπικότητα. Οι συνθήκες αυτές όπως λιγότερη επιστασία και μεγαλύτερη αυτονομία και ανεξαρτησία για δημιουργική απασχόληση, καλλιεργούν κλίμα εμπιστοσύνης μεταξύ των προϊσταμένων και υφισταμένων. Εάν ο υφιστάμενος αντιμετωπισθεί ως ώριμη προσωπικότητα, τότε τα εργασιακά του αποτελέσματα θα είναι πολύ καλύτερα, από όταν αισθάνεται ότι βρίσκεται υπό συνεχή παρακολούθηση και καχυποψία.

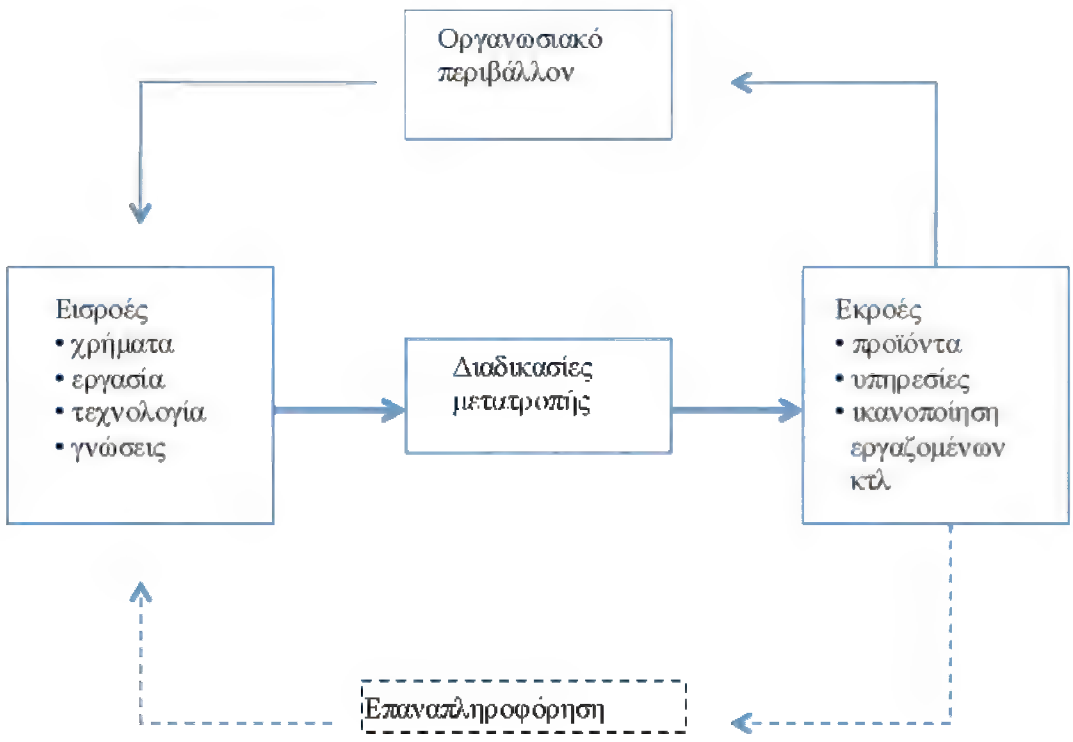
4.3.4 Η ολοκληρωμένη σχολή διοίκησης

Η σχολή αυτή της διοικητικής σκέψης, προσεγγίζει τη διοικητική πρακτική στη συνολική διάσταση, τόσο από την πλευρά των κλασικών – καλύτερη οργάνωση της εργασίας, όσο και από την πλευρά των συμπεριφοριστών- μέριμνα για τις ανθρώπινες

σχέσεις στην εργασία. Οι κυριότερες σχολές είναι: η σχολή των συστημάτων και η περιστασιακή ή ενδεχομενική σχολή.

4.3.5 Σχολή των συστημάτων

Σύμφωνα με την άποψη αυτή, η συνολική λειτουργία ενός οργανισμού υπακούει στη λογική της λειτουργίας των συστημάτων (Σχήμα 4.3.5.).
Όλες οι υπηρεσίες ή λειτουργίες ενός οργανισμού βρίσκονται σε συνεχή αλληλεξάρτηση και αλληλεπίδραση. Έτσι η δημιουργία ενός συστήματος εργασίας με πολύ αυστηρή επιστασία και έλλειψη συνθηκών αυτονομίας στις επιλογές του τρόπου εργασίας (χαρακτηριστικό του δημόσιου τομέα), επιδρά στο ψυχολογικό κόσμο των εργαζομένων, με αποτέλεσμα να τους δημιουργεί αίσθημα ανίας, ανευθυνότητας και αδιαφορίας. Το κλίμα αυτό νομοτελειακά τροφοδοτεί διοικητικές πρακτικές αυστηροποίησης της οργάνωσης της εργασίας αλλά και των συνθηκών εκτέλεσης αυτής, με αποτέλεσμα την πάρα πέρα ενδυνάμωση του φαύλου κύκλου της αναποτελεσματικότητας.



Σχήμα 4.3.5. Ο οργανισμός που λειτουργεί ως σύστημα

Η θεώρηση της λειτουργίας ενός οργανισμού από τη σκοπιά των συστημάτων έχει ένα αδύνατο και ένα δυνατό σημείο (Χυτήρης, 2006). Το αδύνατο σημείο είναι η παρουσιαζόμενη αδυναμία της προσαρμογής του συστήματος διοίκησης με το εξωτερικό περιβάλλον, δηλαδή έχουμε δημιουργία *εντροπίας*. Για παράδειγμα, εντροπία έχουμε όταν ένας υπάλληλος εξυπηρέτησης του πολίτη αδυνατεί να αντιληφθεί ότι ο ρόλος του πλέον έχει αλλάξει. Γιατί η κυρίαρχη αξία, που καθοδηγεί την εργασία του στις μέρες μας είναι η εξυπηρέτηση του πολίτη και όχι η εξυπηρέτηση της υπηρεσίας. Το δυνατό σημείο της λειτουργίας των συστημάτων είναι η δημιουργία *συνέργειας*. Η συνέργεια, αφορά την ιδιαιτερότητα του συστήματος να παράγει μεγαλύτερο αποτέλεσμα από αυτό που παράγει μεμονωμένα κάθε ένα υποσύστημα. Έτσι το συνολικό αποτέλεσμα για το δημόσιο τομέα θα είναι πολύ μεγαλύτερο, από το βελτιωμένο αποτέλεσμα της ποιοτικής αναβάθμισης της επιστασίας των προϊσταμένων ή από τις βελτιωμένες σχέσεις στην ποιότητα της επικοινωνίας μεταξύ των πολιτών και δημόσιων λειτουργών.

4.3.6 Ενδεχομενική / περιστασιακή σχολή διοίκησης

Η σχολή αυτή συνδυάζει τις αρχές διοίκησης των κλασικών με αυτές των ανθρωπίνων σχέσεων, όπως επίσης και αυτές των συστημάτων. Η προσέγγιση αυτή βρίσκεται πιο κοντά στην πραγματικότητα, που επιτάσσει ή αναδεικνύει ο σύγχρονος κόσμος της εργασίας στο δημόσιο τομέα. Δεν υπάρχουν προσεγγίσεις διοίκησης που να θεωρούνται καλύτερες έναντι κάποιων άλλων. Το διοικητικό πρότυπο που ακολουθεί ένα διοικητικό στέλεχος είναι συνάρτηση της εργασιακής περίστασης. Για παράδειγμα, θα χρειαστεί καμιά φορά ο διευθυντής να είναι απόλυτα κατευθυντικός και πιεστικός, ως προς την εργασία των υφισταμένων του, όταν οι εργασιακές συνθήκες επιβάλλουν άμεση και γρήγορη ανταπόκριση σε ρουτινιάρικες και μηχανιστικές εργασίες, που απαιτούν ενεργοποίηση τεχνικών ή διαδικαστικού περιεχομένου ικανοτήτων. Από την άλλη πλευρά, όταν επιδιώκεται το αποτέλεσμα εργασίας να είναι δημιουργικό, με πραγματική αξία για τους πολίτες, τότε οι εργαζόμενοι θα πρέπει να αντιμετωπισθούν ως ολοκληρωμένες και ως ώριμες προσωπικότητες που έχουν την όρεξη και μπορούν να προσφέρουν εξαιρετικές υπηρεσίες προς τους πολίτες. Επομένως δεν υπάρχουν οι καλύτερες εν είδει συνταγής διοικητικές πρακτικές. Μεταξύ των δύο ακραίων τοποθετήσεων που

προαναφέρθηκαν, κάθε διευθυντικό στέλεχος επιλέγει τη διευθυντική του συμπεριφορά να βρίσκεται σε αρμονία με τις απαιτήσεις της εργασιακής περίστασης. Στο σημείο αυτό αξίζει να αναφερθεί ότι οι αλλαγές, που εξαγγέλλονται συχνά για την αναγκαιότητα μεταφοράς και εμφύτευσης διοικητικών πρακτικών από τον ιδιωτικό τομέα στον δημόσιο τομέα, όπως αυτές που προτείνονται στο πλαίσιο του νέου δημόσιου μάνατζμεντ, θα πρέπει να προσαρμόζονται στη φύση των ιδιαιτεροτήτων της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, δηλαδή του μονοπωλιακού ή κανονιστικού χαρακτήρα των υπηρεσιών του. Για παράδειγμα, η διαδικασία αξιολόγησης της απόδοσης των υπαλλήλων του δημόσιου τομέα, ενώ στηρίζεται σ' ένα από τεχνοκρατικής άποψης τέλειο σύστημα αξιολόγησης, στην πράξη φαίνεται ότι αδυνατεί να αναδείξει την αναπτυξιακή διάσταση της ύπαρξής του, τόσο για τους ίδιους τους υπαλλήλους, όσο και για τις υπηρεσίες τους. Ο λόγος είναι απλός, η διοικητική ιεραρχία στις συνθήκες που λειτουργεί σήμερα, - ανυπαρξία στόχων, διάφορες εξωτερικές παρεμβάσεις ή πιέσεις στην υλοποίηση της εργασίας - δεν πιστεύει στη ωφελιμότητα του εργαλείου ως ενός από τα πλέον σημαντικά εργαλεία διοίκησης.

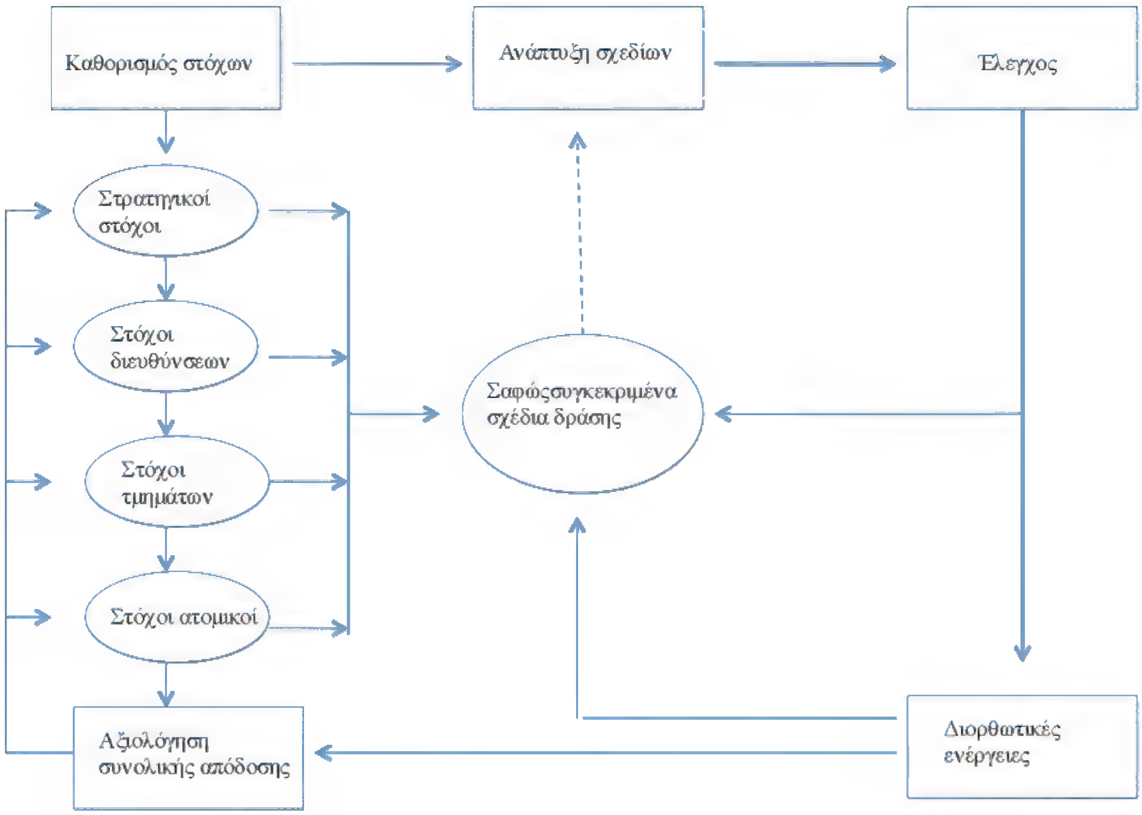
4.3.7 Άλλες σχολές διοικητικής πρακτικής

Εκτός των προαναφερόμενων σχολών διοικητικής πρακτικής, αναδύονται τον τελευταίο καιρό και ορισμένες άλλες διοικητικές προσεγγίσεις που ευελπιστούν να καλύψουν κενά και να καταστήσουν τον δημόσιο τομέα περισσότερο αποτελεσματικό και σύγχρονο. Οι προσεγγίσεις αυτές προσπαθούν να μεταρρυθμίσουν τον δημόσιο τομέα, κάνοντας τον περισσότερο ευέλικτο στις κοινωνικές εξελίξεις, έτσι ώστε να δημιουργεί και να παρέχει υπηρεσίες σύγχρονες με περισσότερο αποτελεσματικό τρόπο. Οι προσεγγίσεις αυτές έχουν ως έξης:

4.3.8 Διοίκηση με βάση στόχους

Με μέριμνα του υπουργείου εσωτερικών έχει αναπτυχθεί ένα σύστημα διοίκησης για δημόσιους οργανισμούς που στηρίζεται α) στην ποιοτική και ποσοτική στοχοθεσία έργων των δημοσίων υπηρεσιών β) στην παρακολούθηση υλοποίησής τους και γ) στην διαδικασία επαναπληροφόρησης, μάθησης και βελτίωσης ολόκληρου του

διοικητικού συστήματος. Βάση του συστήματος διοίκησης με στόχους αποτελεί η εργασία του Peter Drucker (1954) στην δεκαετία του 50' (Σχήμα 4.3.8.).



Σχήμα 4.3.8. Διοίκηση με βάση Στόχους . Πηγή Χυτήρης, Λ. (2006)

Το ισχυρό σημείο της διοίκησης με βάση στόχους είναι ότι υπάρχει μια αίσθηση κατεύθυνσης στους οργανισμούς και στις υπηρεσίες ή οποία καθοδηγεί τις διοικητικές δραστηριότητες, ενώ από την άλλη πλευρά υπάρχει ένας μηχανισμός παρακολούθησης και ελέγχου της πορείας κάθε έργου διαχρονικά, με αποτέλεσμα τη δυνατότητα βελτίωσης των αποτελεσμάτων. Το αδύνατο σημείο της μεθόδου αυτής είναι ότι, στο δημόσιο τομέα δύσκολα μπαίνουν ποσοτικοί στόχοι, οι δε ποιοτικοί στόχοι δύσκολα μετριούνται. Ωστόσο, και μόνο που γίνεται προσπάθεια να στοχοποιηθούν δραστηριότητες και να καταστούν υπεύθυνοι οι διευθυντές για την υλοποίησή τους, προσδίδει μια επί πλέον υπευθυνότητα στο έργο τους. Γενικά το σύστημα διοίκησης με βάση τους στόχους, δεν παρουσιάζει ευελιξία σε συχνές προσαρμογές που απαιτούνται να γίνονται από απρόβλεπτες καταστάσεις.

4.3.9 Διοίκηση Ολικής Ποιότητας

Τα τελευταία χρόνια γίνεται μια προσπάθεια να ενσωματωθούν στις διοικητικές πρακτικές του δημόσιου τομέα, επιτυχημένες σύγχρονες διοικητικές πρακτικές όπως είναι η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας. Όλο και περισσότερο λέξεις και έννοιες από το λεξιλόγιο του μάνατζμεντ του ιδιωτικού τομέα μπαίνουν στη χρήση στελεχών του δημόσιου τομέα, όπως για παράδειγμα ή έννοια του «εσωτερικού πελάτη», η έννοια «εξυπηρέτηση του πελάτη/πολίτη», η έννοια της «ποιότητας» κτλ. Αλλά τι είναι ποιότητα και πως μπορεί να βελτιώσει τις υπηρεσίες που παρέχουν οι δημόσιοι λειτουργοί προς τους πολίτες; Ποιότητα, κατά τον Crosby (1979), είναι «η συμμόρφωση του προϊόντος στις απαιτήσεις του πελάτη». Η έννοια αυτή μεταφερόμενη στο περιβάλλον της δημόσιας διοίκησης προσαρμόζεται ως εξής: «ποιότητα αποτελεί η συμμόρφωση των υπηρεσιών που παρέχονται από τους δημόσιους λειτουργούς στις απαιτήσεις των πολιτών». Ένα παράδειγμα μη ποιοτικής εξυπηρέτησης είναι το πάρα κάτω πολύ σύνηθες φαινόμενο στις δημόσιες υπηρεσίες. Όταν ο πολίτης που κάθεται στην ουρά για να εξυπηρετηθεί, πληροφορείται από τον υπάλληλο ότι καθόταν σε λάθος σειρά ή ότι δεν είναι αρμόδιος ό ίδιος να τον εξυπηρετήσει, ή ότι απαιτούνται και άλλα πρόσθετα δικαιολογητικά χωρίς προηγούμενη ενημέρωση, αυτό δεν λέγεται ποιότητα. Λέγεται αδιαφορία στις ανάγκες των πολιτών. Αυτήν την αδιαφορία προσπαθεί να αντιμετωπίσει το σύστημα διοίκησης ολικής ποιότητας, όταν οι ανάγκες και οι απαιτήσεις των πολιτών καθορίζουν την οργάνωση της εργασίας της δημόσιας υπηρεσίας. Πρώτος ο πολίτης και όλα για τον πολίτη. Αλλά, για να συμβεί αυτό ή να τείνει η δημόσια διοίκηση προς την κατεύθυνση αυτή, θα πρέπει να αλλάξει ριζικά η νοοτροπία και η κουλτούρα διοίκησης και λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών. Ορισμένες από τις αρχές στις οποίες στηρίζεται η φιλοσοφία της διοίκησης ολικής ποιότητας και οι οποίες μπορούν να εφαρμοσθούν στη δημόσια διοίκηση είναι (Juran, 1990):

1. Ύπαρξη οράματος και δέσμευση για αλλαγή νοοτροπίας από τα ανώτατα στελέχη
2. Προσπάθεια συνεχούς βελτίωσης
3. Ύπαρξη εσωτερικού πελάτη
4. Αξιοποίηση του δυναμισμού όλων των εργαζομένων
5. Ομαδική εργασία
6. Συνεχής εκπαίδευση όλων των εργαζομένων

7. Μέτρηση και ανατροφοδότηση των αποτελεσμάτων στους ίδιους τους υπαλλήλους.

Οι δυσκολίες που προβλέπεται να αντιμετωπίζει η δημόσια διοίκηση στην εφαρμογή του συνόλου ή εν μέρει των αρχών αυτών, έχουν σχέση με τη δυνατότητα της ομογενοποίησης των αντιλήψεων, αξιών και πράξεων όλων των συμμετεχόντων σ' αυτήν. Η εφαρμογή των διοικητικών πρακτικών και αντιλήψεων που προέρχονται από τις αρχές Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, βρίσκουν ανταπόκριση στην επιχειρούμενη σήμερα προσπάθεια της εφαρμογής στη δημόσια διοίκηση, του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης (Βαξεβανίδου, 2007).

4.3.10 Γραφειοκρατική διοίκηση

Η γραφειοκρατία, όπως συνηθίζεται να λέγεται, αποτελεί μια κυρίαρχη μορφή διοίκησης, που αναπτύχθηκε ταυτόχρονα με την επιστημονική διοίκηση στα τέλη του 19ου αιώνα και αφορούσε κυρίως την οργάνωση κρατικών οργανισμών, το στρατό, μεγάλες επιχειρήσεις κτλ. Σύμφωνα με τον καθηγητή Μακρυδημήτρη (2002, σελ. 62-63) τα κυρίαρχα χαρακτηριστικά των γραφειοκρατικών οργανώσεων είναι:

- Μια τυπική και άκαμπτη διαρθρωτική διοικητική μορφή που περιγράφει με σαφή τρόπο δράσεις και αρμοδιότητες ατόμων για την επιτυχία συγκεκριμένων σκοπών.
- Ύπαρξη μιας σειράς ιεραρχημένων αξιωμάτων που διέπονται από ένα σύνολο δεσμευτικών κανόνων και διατάξεων.
- Η δράση των προσώπων που αναφέρονται στον αυστηρά ιεραρχημένο τύπο οργάνωσης διέπεται από τυπικότητα, ακρίβεια, αποπροσωποποίηση, αμεροληψία, αντικειμενικότητα, προβλεψιμότητα και πάνω από όλα χαρακτηρίζει τη θέση του προσώπου στην οργάνωση.

Τα χαρακτηριστικά αυτά προσδίδουν στη γραφειοκρατία μια μοναδική μορφή οργάνωσης και διοίκησης μεγάλων επιχειρήσεων και οργανισμών, που διατηρείται ως τις μέρες μας, γιατί διασφαλίζει όσο το δυνατό περισσότερο την αποδοτική τους λειτουργία. Αλλά το ερώτημα που προκύπτει είναι: τι γίνεται με την αποτελεσματικότητα. Η γραφειοκρατική οργάνωση και διοίκηση προσφέρει τις υπηρεσίες εκείνες που απαιτεί ο σύγχρονος πολίτης; Όταν όλος ο κόσμος γύρω μας βρίσκεται σε μια περίοδο μη προβλέψιμων πλέον αλλαγών, η γραφειοκρατική

οργάνωση (λόγω θεσμικής εντροπίας) αποδεικνύεται ότι αδυνατεί να προσαρμοστεί στις εξελίξεις του νέου κοινωνικό-οικονομικού περιβάλλοντος. Η απάντηση ήλθε κυρίως από τις Αγγλοσαξονικές χώρες στις αρχές της δεκαετίας του 80', που πρότειναν να ενσωματωθούν στις διοικητικές πρακτικές του γραφειοκρατικού υποδείγματος διοίκησης, διοικητικές πρακτικές δανεισμένες από τον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας. Η κίνηση αυτή χαρακτηρίζεται ως νέο *Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ.*

Οι παραπάνω αναφερόμενες διοικητικές πρακτικές, όπως διοίκηση με στόχους, διοίκηση ολικής ποιότητας ανήκουν σ' αυτή την κίνηση, δηλαδή του νέου δημόσιου μάνατζμεντ, η αποτελεσματικότητα των οποίων αναμένεται να αποδειχθεί στο χρόνο, αν και υπάρχουν σοβαρές ενδείξεις ή απόψεις ότι με τον υπάρχοντα τρόπο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, τέτοιοι διοικητικοί νεωτερισμοί δε θα βρουν πρόσφορο έδαφος για να φέρουν τα αποτελέσματα τα οποία φέρνουν στον ιδιωτικό χώρο της οικονομίας (Σπανού, 2000).

4.4 ΠΕΡΙ ΗΓΕΣΙΑΣ

Δεν υπάρχει ίσως πιο σημαντικό θέμα στην όλη λειτουργία της διοίκησης από αυτό της ηγεσίας. Αποτελεί αξίωμα πλέον ότι η επιτυχία και η αποτελεσματικότητα μιας επιχείρησης ή ενός οργανισμού συνδέεται άμεσα με τη μορφή και το είδος της εφαρμοζόμενης ηγεσίας των διοικητικών στελεχών του. Η έννοια της διοίκησης ή ηγεσίας συνεχίζει να εξελίσσεται έως τις μέρες μας, καθότι οι ανάγκες των επιχειρήσεων και οργανισμών συνεχώς εξελίσσονται. Όσο αφορά το δημόσιο τομέα της οικονομίας το θέμα της διοίκησης έχει εξέχουσα σημασία, γιατί ο δημόσιος χώρος της διοίκησης σήμερα περισσότερο παρά ποτέ, βρίσκεται μπροστά σε τόσες πολλές απρόβλεπτες, διαφορετικές και σύνθετες καταστάσεις, που οι παραδοσιακές διοικητικές πρακτικές των στελεχών της, αποδεικνύονται ότι αδυνατούν πλέον να προσαρμόσουν τη διοίκηση στις ταχύτατα εξελισσόμενες απαιτήσεις της κοινωνίας.

4.4.1 Τι είναι ηγεσία

Μεταξύ όλων των ιδεών και γραφόμενων για το φαινόμενο της ηγεσίας, ξεχωρίζουν τρεις επί μέρους έννοιες: οι άνθρωποι, η επιρροή και οι στόχοι. Δηλαδή η ηγεσία εμφανίζεται μεταξύ των ανθρώπων, περιλαμβάνει την έννοια της επιρροής και χρησιμοποιείται για την επιτυχία στόχων. *Επομένως, η ηγεσία ορίζεται ως η ικανότητα να επηρεάσει κάποιος κάποιους προς την κατεύθυνση της επιτυχίας προκαθορισμένων σκοπών* (Χυτήρης, 2006 σελ. 162). Η ηγεσία είναι καθαρά μια δραστηριότητα όπου εμπλέκονται άνθρωποι. Ξεχωρίζει από τις διοικητικές εργασίες διεκπεραίωσης ή δραστηριότητες επίλυσης προβλημάτων στις οποίες εμπλέκονται φυσικοί πόροι. Η ηγεσία παίρνει μια δυναμική μορφή εφόσον περιλαμβάνει τη χρήση της εξουσίας για να την επιτυχία συγκεκριμένων σκοπών.

4.4.2 Τι είναι επιρροή και εξουσία

Η επιρροή και η εξουσία είναι τα μέσα με τα οποία ένας ηγέτης επιτυγχάνει τους στόχους του. Πιο συγκεκριμένα η επιρροή ορίζεται ως η ικανότητα επίδρασης ή ελέγχου του οτιδήποτε έχει αξία για τους άλλους, ενώ η εξουσία ορίζεται ως το νομότυπο δικαίωμα που έχει κανείς να ασκεί εξουσία που απορρέει από τη θέση του (Μπουραντάς, 2005 σελ. 199).

4.4.3 Διάφορες μεταξύ ηγέτη και παραδοσιακού διευθυντή

Δεν έχουμε ανάγκη μόνο από καλούς διευθυντές αλλά και από καλούς ηγέτες στη δημόσια διοίκηση. Ο αφορισμός αυτός ακούγεται συχνά και μάλιστα σε καιρούς δύσκολους, όπως στη σημερινή εποχή. Υπάρχει διάχυτη η αντίληψη, ότι στη δημόσια διοίκηση δεν ευδοκιμούν οι ηγέτες, παρά μόνο οι διευθυντές με την τυπική και παραδοσιακή έννοια του όρου, δηλαδή του τυπολάτρη διευθυντή, που αδυνατεί να ενεργοποιήσει τους υφισταμένους του, χρησιμοποιώντας μέσα επιρροής που πηγάζουν από την προσωπικότητά του. Δεν υπάρχει πιο οπισθοδρομική αντίληψη όπως αυτή, που θέλει τον διευθυντή να διαχειρίζεται αποδοτικά ως ένας καλός νοικοκύρης τις υποθέσεις της διεύθυνσης διεύθυνσής του και τίποτε άλλο. Ωστόσο, υπάρχουν παραδείγματα διευθυντικών συμπεριφορών στη δημόσια διοίκηση, που δεν υπολείπονται αντίστοιχων διοικητικών συμπεριφορών του ιδιωτικού τομέα. Οι διαφορές που έχουν εντοπισθεί στο προφίλ του ηγέτη και του τυπικού διευθυντή χαρακτηρίζουν τον τρόπο με το οποίο λειτουργούν, ο ηγέτης λειτουργεί με την ψυχή/το συναίσθημα και ο τυπικός διευθυντής με το μυαλό (Genevieve, 1994) (Πίνακας 4.4.3.).

Πίνακας 4.4.3. Διάφορες μεταξύ Ηγετών και Διευθυντών (μάνατζερ)

Ηγέτης	**Διευθυντής**
Ο ηγέτης λειτουργεί με την ψυχή/το συναίσθημα.	Ο διευθυντής λειτουργεί με το μυαλό.
▪ Οραματιστής	▪ Λογικός
▪ Παθιάζεται	▪ Επίμονος
▪ Δημιουργικός	▪ Συμβουλευτικός
▪ Ευέλικτος	▪ Λύτης προβλημάτων
▪ Εμπνέει	▪ Δεν αλλάζει άποψη εύκολα
▪ Καινοτομικός	▪ Αναλυτικός
▪ Θαρραλέος	▪ Οργανωτικός
▪ Έχει φαντασία	▪ Εξουσιαστικός
▪ Διαισθητικός	▪ Ιεραρχικός
▪ Εμπειρικός	▪ Προτιμά τη σταθερότητα
▪ Προωθεί αλλαγές	▪ Κάνει χρήση της εξουσίας της θέσης
▪ Η εξουσία στηρίζεται στην προσωπικότητά του	▪ Γραμμική σκέψη

Η ειδοποιός διαφορά μεταξύ του ηγέτη και του τυπικού διευθυντή είναι ότι, ενώ ο διευθυντής προωθεί τη σταθερότητα, τη διοικητική τάξη και την αντιμετώπιση προβλημάτων μέσα στις υπάρχουσες διοικητικές δομές, ο ηγέτης προωθεί το όραμα, τη δημιουργικότητα και την αλλαγή.

4.5 ΠΗΓΕΣ ΕΞΟΥΣΙΑΣ ΤΟΥ ΔΙΕΥΘΥΝΤΗ / ΗΓΕΤΗ

Οι πηγές από τις οποίες αντλεί την εξουσία του ο διευθυντής/ηγέτης προέρχονται είτε από τη θέση του είτε από την προσωπικότητά του. Ως προς τη θέση αναφέρονται οι εξής πηγές εξουσίας (French & Raven 1960):

- *Νόμιμη εξουσία.* Όταν η εξουσία του διευθυντή απορρέει από τη θέση του, όπως αυτή απεικονίζεται στην ιεραρχική δομή του οργανισμού. Έτσι, εάν ένας υπάλληλος κατέχει τη θέση του διευθυντή, τότε δεν υπάρχει περίπτωση αμφισβήτησης της εξουσίας του από τους υφισταμένους του. Όλοι είναι υποχρεωμένοι από τη νομοθεσία να υπακούν στις εντολές του.
- *Επιβραβευτική εξουσία.* Όταν η εξουσία του διευθυντή απορρέει από τη ευχέρεια που έχει να αμείβει ή να στερεί αμοιβές. Μπορεί να επαινέσει ή να επιβραβεύσει με διάφορα μέσα υλικά ή ηθικά εξέχουσα εργασιακή απόδοση.
- *Αναγκαστική ή ποινική εξουσία.* Όταν ο διευθυντής έχει την εξουσία όχι μόνο να στερήσει μια αμοιβή αλλά να επιβάλει κυρώσεις για συμπεριφορές που κρίνει ότι δεν είναι αρμόζουσες. Στο δημόσιο τομέα αυτό γίνεται με την αναφορά για ανάρμοστη συμπεριφορά δημοσίου υπαλλήλου ή με τη διαδικασία της αξιολόγησης σε ετήσια βάση. Επίσης, με το έγγραφο της ανελλιπούς υπηρεσίας, μπορεί να μειωθεί ο μισθός για ένα συγκεκριμένο χρονικό διάστημα (νέος δημοσιοϋπαλληλικός κώδικας).

Ως προς την προσωπικότητα, αναφέρονται οι εξής πηγές εξουσίας:

- *Εξουσία εμπειρογνωμοσύνης.* Όταν η εξουσία απορρέει από την ιδιαίτερη γνώση και εμπειρία που κατέχει ένας διευθυντής. Όταν ένα προϊστάμενος/ διευθυντής έχει αποκτήσει ανώτερη εμπειρογνωμοσύνη, όλοι οι υφιστάμενοι του τον εμπιστεύονται και τον ακολουθούν γιατί αισθάνονται ασφαλείς κοντά του.
- *Εξουσία αναφοράς.* Εάν ένας διευθυντής θαυμάζεται για το κύρος της προσωπικότητάς του, οι υφιστάμενοι του τον ακολουθούν γιατί τους εμπνέει προκαλώντας έλξη, θαυμασμό αλλά και μιμητισμό. Θέλουν να του μοιάσουν.

4.6 ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ ΣΤΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΗΓΕΣΙΑΣ

Τρεις κύριες προσεγγίσεις ή σχολές σκέψης ερμηνεύουν το φαινόμενο της ηγεσίας (Handy,1993). Η προσέγγιση των προσωπικών χαρακτηριστικών, η συμπεριφοριστική προσέγγιση ή στυλ διοίκησης και η περιστασιακή θεώρηση της ηγεσίας.

4.6.1 Προσωπικά χαρακτηριστικά του ηγέτη

Οι πρώιμες έρευνες για να ερμηνευθεί το φαινόμενο της ηγεσίας, εστίασαν στα προσωπικά χαρακτηριστικά του ηγέτη που τον έκαναν αποτελεσματικό και επιτυχημένο. Ο συλλογισμός που κατέληγε στη επιλογή του καλύτερου ηγέτη ήταν απλός. Εάν εντοπίζονταν ποιες αξίες, ποια προσωπικά χαρακτηριστικά, ποιες συμπεριφορές και ποιες ικανότητες δείχνουν να έχουν οι επιτυχημένοι ηγέτες, τότε θα μπορούσαμε να ψάξουμε και να εντοπίσουμε και να επιλέξουμε άτομα με παρόμοια προσωπικά. Πράγματι οι έρευνες έχουν κατατάξει τα χαρακτηριστικά του επιτυχημένου ηγέτη σε έξι ομάδες (Bass & Stogdill (1990)(Πίνακας 4.6.1.).

Πίνακας 4.6.1. Προσωπικά χαρακτηριστικά των ηγετών

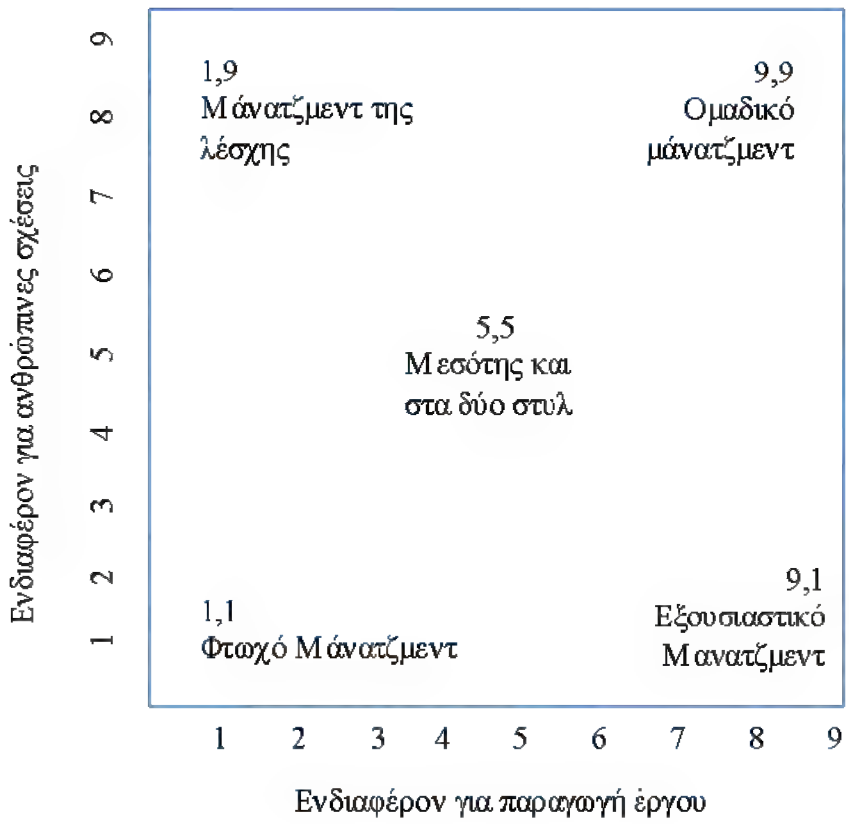
▪ *φυσικά χαρακτηριστικά* - ενέργεια - φυσική αντοχή	▪ *κοινωνικά χαρακτηριστικά* - επιθυμία για επιτυχία - συνειδητή επιδίωξη στόχων - επιμονή στην υπερπήδηση εμποδίων
▪ *εξυπνάδα και ικανότητες* - εξυπνάδα, νοητικές ικανότητες - γνώσεις - κρίση, αποφασιστικότητα	▪ κοινωνικό υπόβαθρο - μόρφωση - κινητικότητα
▪ προσωπικότητα - αυτοπεποίθηση - τιμιότητα, ακεραιότητα - ενθουσιασμός - επιθυμία για ηγεσία - ανεξαρτησία	

Κριτική της προσέγγισης. Σε γενικές γραμμές η προσέγγιση αυτή των προσωπικών χαρακτηριστικών έχει ορισμένες αδυναμίες, όπως:

1. είναι εξαιρετικά δύσκολο ένας ηγέτης να έχει όλα αυτά τα χαρακτηριστικά.
2. ακόμη και εάν ένας ηγέτης δεν έχει ορισμένα ή πολλά από αυτά του Πίνακα 4.6.1, είναι πολύ πιθανό να είναι αποτελεσματικός.
3. δεν εξετάζεται η περίσταση ή το περιβάλλον εφαρμογής αυτών των χαρακτηριστικών.
4. είναι ελιτίστικη θεωρία με την έννοια ότι μόνο αυτοί που λόγω εκπαίδευσης ή κοινωνικής συναναστροφής έχουν αποκτήσει τα εφόδια αυτά μπορούν να θεωρηθούν ηγέτες.
5. Η κατοχή τέτοιων προσωπικών χαρακτηριστικών δεν προεξοφλεί και την εφαρμογή τους σε ένα οργανωσιακό περιβάλλον.

4.6.2 Η συμπεριφοριστική προσέγγιση ή στυλ ηγεσίας

Η αδυναμία να ορισθεί αποτελεσματική ηγεσία βασισμένη και μόνο στα προσωπικά χαρακτηριστικά οδήγησε τους ερευνητές να εξετάσουν την συμπεριφορά των ηγετών και πως αυτή μπορεί να οδηγήσει σε αποτελεσματική ή μη αποτελεσματική ηγετική συμπεριφορά. Ίσως κάθε διευθυντής μπορεί να αποκτήσει τη σωστή ηγετική συμπεριφορά με την κατάλληλη εκπαίδευση. Δυο βασικές συμπεριφορές έχουν εντοπισθεί ως σημαντικές α) η συμπεριφορά που είναι εστιασμένη στα αποτελέσματα και β) η συμπεριφορά που είναι εστιασμένη στις ανθρώπινες σχέσεις. Το πιο σημαντικό μοντέλο ηγεσίας που έχει τη βάση του στη συμπεριφοριστική αυτή προσέγγιση είναι η διοικητική σχάρα (Blake & McCance, 1991), (Σχήμα 4.6.2.).



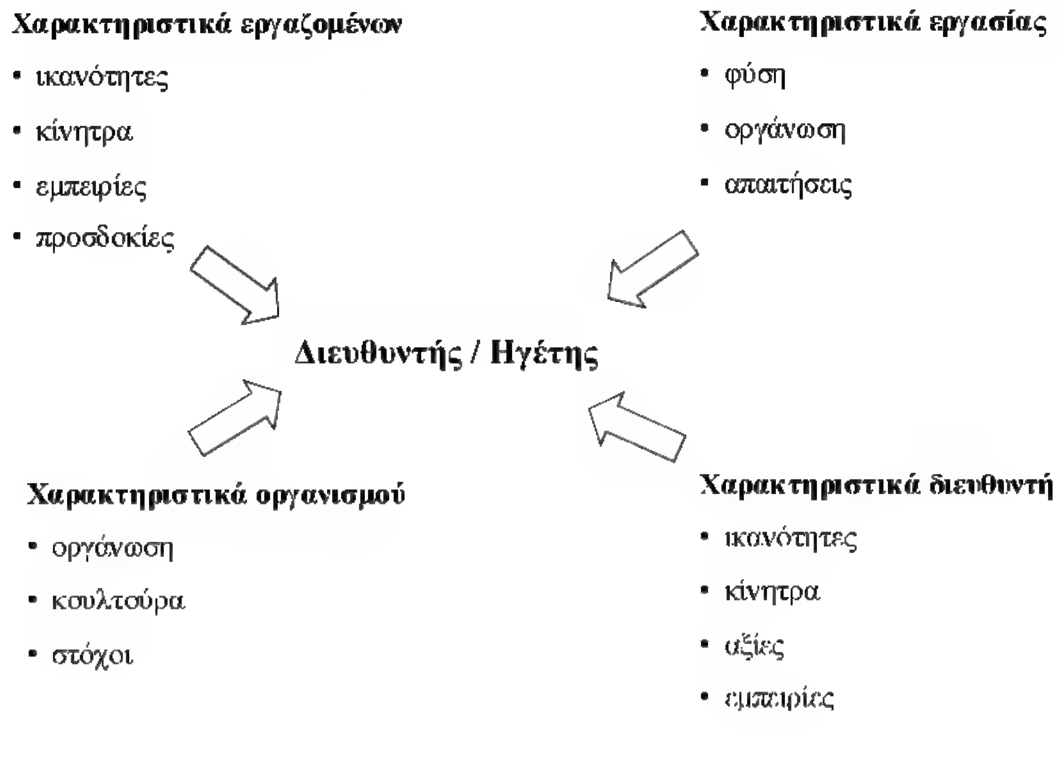
Σχήμα 4.6.2. Η Διοικητική Σχάρα των Blake and Mouton (αναφ. Blake and McCance (,1991)

Βλέπουμε ότι και στις συμπεριφοριστικές προσεγγίσεις του φαινομένου της ηγεσίας, η αποτελεσματικότητα του ηγέτη εξαρτάται από το πως ο ίδιος επιλέγει να συμπεριφέρεται. Σύμφωνα με την σχολή αυτή, υπάρχει ο ένας και καλύτερος τρόπος ηγεσίας. Ο ηγέτης θα πρέπει να επιλέξει ένα στυλ διοίκησης, από αυτά που περιγράφονται στην διοικητική σχάρα.

Η κριτική στο μοντέλο αυτό της ηγεσίας είναι ότι προτείνει ένα και καλύτερο τρόπο διοίκησης. Είτε δηλαδή να είναι ο ηγέτης προσανατολισμένος στο έργο, είτε στους ανθρώπους. Η πράξη έχει δείξει όμως ότι το φαινόμενο της ηγεσίας είναι πιο πολύπλοκο απ' ότι προτείνεται από το μοντέλο της συμπεριφοριστικής προσέγγισης. Και τούτο γιατί δεν λαμβάνονται υπόψη ούτε τα χαρακτηριστικά των υφισταμένων, ούτε οι ιδιαιτερότητες του έργου. Γι' αυτό το λόγο το μοντέλο της περιστασιακής ή ενδεχομενικής προσέγγισης φαίνεται ότι έχει περισσότερη αξία.

4.6.3 Η περιστασιακή ή ενδεχομενική προσέγγιση

Υπάρχουν αρκετά μοντέλα ηγεσίας που ερμηνεύουν τις ηγετικές συμπεριφορές σε συνδυασμό με τις υπάρχουσες εργασιακές καταστάσεις. Στις προσεγγίσεις αυτές ο ηγέτης θα πρέπει να προσαρμόσει το διοικητικό του προφίλ με τις ιδιαιτερότητες της εργασιακής κατάστασης. Δεν υπάρχει ο καλύτερος τρόπος διοίκησης, και πιο σημαντικό δεν υπάρχουν διευθυντές που θεωρούνται πάντοτε πετυχημένοι. Με λίγα λόγια η επιτυχία ενός διευθυντή σε μια θέση εργασίας δεν προδιαγράφει την παντοτινή επιτυχία και σ’ άλλες θέσεις εργασίας. Το διοικητικό στυλ ενός διευθυντή εξαρτάται από τέσσερις μεταβλητές (Montana & Charnow 2008) (Σχήμα 4.6.3α).

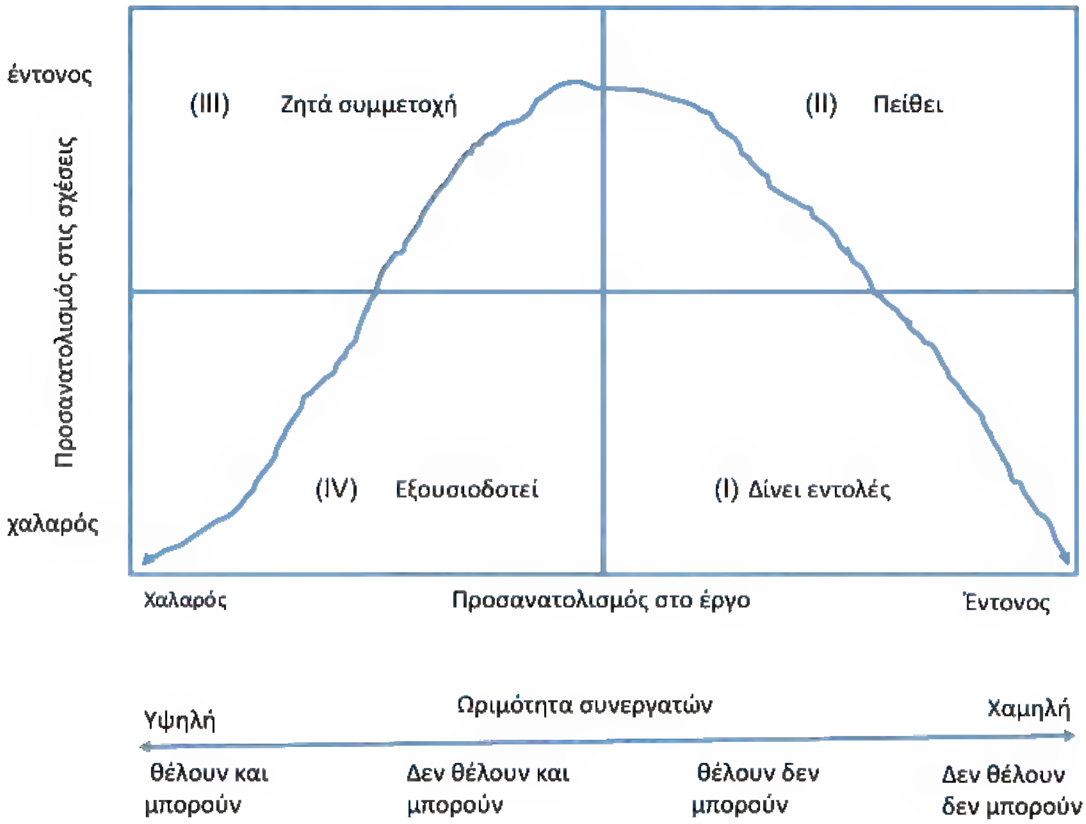


Σχήμα 4.6.3α Μεταβλητές που επηρεάζουν την διευθυντική συμπεριφορά

Από τις μεταβλητές αυτές η μόνη που μένει αμετάβλητη είναι τα χαρακτηριστικά του ηγέτη. Εάν όμως τα χαρακτηριστικά της εργασίας αλλάζουν, όπως πάντοτε αλλάζουν, ή τα χαρακτηριστικά των εργαζομένων διαφοροποιούνται από διεύθυνση σε διεύθυνση, ή η φύση του έργου ή οργανισμού αλλάξει, τότε ο διευθυντής, εάν δεν μπορεί να προσαρμοσθεί στις αλλαγές αυτές, έχει πρόβλημα. Έστω και αν θεωρείται

επιτυχημένος σε μια υπηρεσία. Εάν η υπηρεσία αλλάξει και ο ίδιος αδυνατεί να προσαρμοστεί στα καινούργια δεδομένα, τότε είναι βέβαιο ότι θα θεωρηθεί αποτυχημένος.

Παρακάτω θα παρουσιασθεί το μοντέλο των Hersey και Blanchard που παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον και μπορεί να εφαρμοσθεί στο χώρο της δημόσιας διοίκησης.



Σχήμα 4.6.3β Μοντέλο περιστασιακής ηγεσίας των Hersey and Blanchard προσαρμοσμένο από Δ. Μπουραντά (Ηγεσία, 2005)

Το μοντέλο του Hersey και Blanchard ερμηνεύει το φαινόμενο της ηγεσίας ανάλογα με την ωριμότητα των υφισταμένων. Με λίγα λόγια άλλο διοικητικό στυλ θα έχει ένας διευθυντής όταν οι υφιστάμενοι του είναι ανώριμοι, δεν έχουν όρεξη για δουλειά ή και δεν γνωρίζουν την δουλειά και άλλο διοικητικό προφίλ θα δείξει ο διευθυντής όταν το προσωπικό του είναι συνειδητοποιημένο, γνωρίζει πολύ καλά την εργασία και θέλει να εργαστεί με όρεξη. Σύμφωνα με το μοντέλο αυτό ο διευθυντής έχει την επιλογή να επιλέξει τέσσερα διοικητικά προφίλ:

Πίνακας 4.6.3γ Τα τέσσερα στυλ ηγεσίας και τα χαρακτηριστικά ενεργοποίησής τους

Στυλ Ηγεσίας	**Χαρακτηριστικά εργασιακής κατάστασης**
I - Εξουσιαστικό	Όταν οι υφιστάμενοι δεν έχουν όρεξη για δουλειά, δεν γνωρίζουν ή ισχυρίζονται ότι δεν γνωρίζουν και γενικά έχουν μια πολύ χαμηλή εργασιακή ωριμότητα. Στην περίπτωση αυτή ο διευθυντής δεν έχει άλλη επιλογή παρά να είναι εξουσιαστικός. *Πρέπει η δουλειά να γίνει και αν δεν την ξέρεις πρέπει να την μάθεις...*
II – Συμβουλευτικό	Όταν οι υφιστάμενοι θέλουν αλλά δεν μπορούν, τότε ο διευθυντής πρέπει να τους υποστηρίξει, να τους εμψυχώσει και να τους πείσει να μάθουν την εργασία. *Είμαι σίγουρος ότι μπορείτε, έχετε κάνει πολύ πιο δύσκολα, είμαι δίπλα σας...*
III - Συμμετοχικό	Όταν οι υφιστάμενοι μπορούν, αλλά για διαφόρους λόγους δεν θέλουν να εργαστούν. Τότε ο διευθυντής πρέπει να τους πλησιάσει (ψυχικά) και να κερδίσει τη συμμετοχή τους. *Κατανοώ το πρόβλημά σου, αλλά εγώ δεν μπορώ να σε βοηθήσω, όμως εάν συμμετέχεις και εσύ εδώ πέρα, θα αισθανθείς χρήσιμος ως προς τον εαυτό σου αλλά και ως προς όλους μας...*
IV – Εξουσιοδοτικό	Όταν οι υφιστάμενοι και μπορούν αλλά και έχουν όρεξη για δουλειά τότε τα πράγματα είναι εύκολα για τον διευθυντή. Είναι προφανές ότι πρέπει να τους αφήσει (να τους εξουσιοδοτήσει) να δουλέψουν όπως αυτοί γνωρίζουν.

4.7 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Δεν υπάρχει αμφισβήτηση ότι, ο τρόπος λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης χρειάζεται να προσαρμόζεται πάντοτε στις εξελισσόμενες απαιτήσεις των πολιτών. Τα μηνύματα έρχονται από παντού. Όσο το κοινωνικοοικονομικό περιβάλλον μιας κοινωνίας αλλάζει και εξελίσσεται, τόσο και οι απαιτήσεις των πολιτών για ποιοτική αλλά και αποτελεσματική εξυπηρέτηση από τη δημόσια διοίκηση διαφοροποιούνται. Αυτό σημαίνει η δημόσια διοίκηση πρέπει να αφουγκράζεται τις αλλαγές και να προσαρμόζεται άμεσα και κατάλληλα σ' αυτές. Προϋπόθεση της δυνατότητας για παρακολούθηση των αλλαγών και άμεσης ανταπόκρισης σ' αυτές, είναι η λειτουργία του δημόσιου τομέα να αλλάξει προσανατολισμό. Δηλαδή από τον υπηρεσιοκεντρικό προσανατολισμό που παραδοσιακά λειτουργεί, να αλλάξει και να υιοθετήσει ένα περισσότερο πολιτοκεντρικό προσανατολισμό. Οι καταλύτες της αλλαγής αυτής θεωρούνται ότι είναι τα διοικητικά στελέχη του δημοσίου τομέα και ιδιαίτερα τα στελέχη που βρίσκονται στο επίπεδο του προϊσταμένου διεύθυνσης. Το κεφάλαιο αυτό παρουσίασε συνοπτικά τα διάφορα διοικητικά μοντέλα (υποδείγματα) που αναπτύχθηκαν από τις αρχές του 19^{ου} αιώνα έως τις μέρες μας, με έμφαση στο πώς αυτά μπορούν να προσαρμοστούν και να συνεισφέρουν στη διοίκηση των οργανισμών του δημοσίου τομέα. Επίσης οι ικανότητες και ο ρόλος των διευθυντικών στελεχών παρουσιάσθηκαν και συζητήθηκε η προσαρμογή τους στο δημόσιο τομέα. Δόθηκε έμφαση στην αναγκαιότητα της επέκτασης της τυπικής διοικητικής συμπεριφοράς, προς την κατεύθυνση της υιοθέτησης ηγετικών διοικητικών συμπεριφορών, οι οποίες θα καθοδηγήσουν τη δημόσια διοίκηση στον πολιτοκεντρικό της προσανατολισμό.

4.8 ΕΡΩΤΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΣΥΖΗΤΗΣΗ

1. Διαφέρει η διοίκηση που εφαρμόζεται στον ιδιωτικό τομέα απ' αυτήν που εφαρμόζεται στη δημόσια διοίκηση;
2. Δικαιολογείται ο διευθυντής να καταπιάνεται με διεκπεραιωτικό / τεχνικό έργο; ποιες οι επιπτώσεις στο έργο του διευθυντή όταν συμβαίνει αυτό; ποια τα βαθύτερα αίτια μιας τέτοιας ενασχόλησης του διευθυντή;
3. Είναι τέχνη να διοικεί κάποιος ή επιστήμη; Αιτιολογήστε την απάντηση σας.
4. Ποια ομάδα ικανοτήτων συνεισφέρει τα μέγιστα στην ιεραρχική εξέλιξη ενός διοικητικού στελέχους; Και γιατί;
5. Γιατί πρέπει ο διευθυντής να έχει ευελιξία στο στυλ διοίκησής του;
6. Ποια η συνταγή της επιτυχίας στο διοικητικό έργο;
7. Γιατί οι λύσεις που προτείνει το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ δυσκολεύονται να εφαρμοσθούν στη πράξη στη δημόσια διοίκηση;

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνόγλωσση

Βαξεβανίδου, Μ. (2007), Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης ως μέτρο για την εφαρμογή Διοίκησης Ποιότητας στο Δημόσιο Τομέα. Δυνητικά οφέλη για τις Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμούς στην Ελλάδα, *Διοικητική Ενημέρωση*, τεύχος Ιούλιος- Αύγουστος –Σεπτέμβριος, Αθήνα.

Κονταράτος, Α. (2007), Η Τέχνη της Διοίκησης του Ανθρώπινου Δυναμικού, Εκδόσεις Γκοβόστη, Αθήνα.

Μακρυδημήτρης, Α. (2002), Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων, Εκδόσεις Καστανιώτη, Αθήνα.

Μπουραντάς, Δ. (2005) Ηγεσία, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα

Σπανού, Κ. (2000), Διοίκηση, Πολίτες, Δημοκρατία, Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα.

Χυτήρης, Λ. (2006), Μάνατζμεντ : Αρχές Διοίκησης Επιχειρήσεων, Interbooks, Αθήνα.

Ξενόγλωσση

Argyris C. (1978), “Organizational Learning : A Theory of Action Perspective”, Reading M.A. Addison-Nesley. N.Y

Bass, B. and B. Stogdill (1990), Handbook of Leadership: Theory, Research, and Managerial Applications, 3rd edition, Free Press, USA.

Blake, R. and McCance, A. (1991), The Leadership Grid, Grid International Inc., Texas.

Crosby, P. (1979), Quality is free, McGraw-Hill. N.Y.

Drucker, P. (1954), The practice of management, Harper and Row, N.Y.

Drucker, P. (1974) Management: Tasks, Responsibilities, Practice, Heinemann, N.Y.

French, J. R. P., & Raven, B. (1960). The bases of social power In Dorwin Cartwright & Alvin F Zander (Eds.), Group Dynamic (pp. 607-623). Evanston, IL: Row, Peterson.

Genevieve, C. (1994), Anatomy of a leader: where are the leaders of tomorrow? Management Review, March, No 12.

Handy, C. (1993), Understanding Organizations, Penguin, England.

Juran, J. (1990) Juran’s Quality Control Handbook, McGraw-Hill, N.Y

Koontz, H and C. O’Donnell (1980), Οργάνωση και Διοίκηση, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.

Mintzberg, H. (1973), The nature of managerial work, Harper and Row, N.Y.

Montana, P. and B. Charnow (2008) Management, Fourth Edition, Barron's, N.Y.

Katz, R. (1974), Skills of an effective administration, Harvard Business Review, No 52.

Koontz, H and C. O'Donnell (1980), Οργάνωση και Διοίκηση, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.

Stewart, R. (1991), Managing today and tomorrow, McMillan Ltd., London.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ (ΣΕ ΟΜΑΔΕΣ)

Το σκηνικό: Είναι Δευτέρα πρωί και βρισκόμαστε στο γραφείο ενός Διευθυντού ενός Οργανισμού. Ο κ. Γιώργος προϊστάμενος ενός τμήματος έχει να υποβάλει μια έκθεση στον Διευθυντή του, ο οποίος στη συνέχεια πρέπει να τη δώσει στο Γενικό Διευθυντή του. Το έργο της έκθεσης το ανέθεσε στον Γιώργο την προηγούμενη Δευτέρα.

Διευθυντής : «Κάθισε Γιώργο»

Γιώργος : *(πέφτει κουρασμένος πάνω στην καρέκλα)*
«Είναι η πρώτη φορά που έχω την ευκαιρία να καθίσω αυτή την εβδομάδα.»

Διευθυντής : *(κοιτάει την έκθεση και είναι πολύ σκεπτικός)*
«Πολύ καλή η έκθεση σου Γιώργο, αλλά γιατί δεν ήταν έτοιμη να τη δώσουμε στον Γενικό Διευθυντή την Παρασκευή το μεσημέρι όπως είχαμε συμφωνήσει;»

Γιώργος : *(αρχίζει να απολογείται για την καθυστέρηση)*
«Πρώτα απ' όλα αρρώστησε ο Γιάννης την Τρίτη και αναγκάστηκα να βάλω στη θέση του τον Σπύρο που αποδείχθηκε ότι δεν ήξερε να χειριστεί όπως ο Γιάννης το θέμα της εργασίας. Κάποια στιγμή την Τετάρτη που ελευθερώθηκα λιγάκι από τις υπόλοιπες δουλειές μου, έριξα μια ματιά για την πρόοδο της εργασίας και τότε διαπίστωσα ότι ήταν μπερδεμένη και πολύ ασαφής».
(Εν τω μεταξύ γενική είναι η αίσθηση στον Διευθυντή ότι στο τμήμα του Γιώργου επικρατεί χάος και αδιαφορία. Μερικοί ασχολούνται με άσχετα πράγματα, ή κάνουν ότι θέλουν, όπως θέλουν και όποτε θέλουν . Δεν γνωρίζει κανείς τι κάνει ο διπλανός του, ούτε υπάρχει κλίμα αλληλοβοήθειας. Υπάρχουν ανταγωνιστικές σχέσεις μεταξύ των υπαλλήλων και αδιαφορία για το έργο του τμήματος ως σύνολο. Υπάρχει αδιαφάνεια και κλίμα διαβολής. Ο ίδιος ο προϊστάμενος φαίνεται ότι δεν εμπιστεύεται κανένα – παρά μόνο ένα ή δύο υπαλλήλους, οι οποίοι σε γενικές γραμμές υπολείπονται σε ικανότητες, αλλά του είναι χρήσιμοι για κάθε είδους άλλη πληροφόρηση ή εξυπηρέτηση.
«Ο Μίλτος, συνεχίζει ο Γιώργος, θα μπορούσε να εργαστεί μαζί μου, αλλά είχε σχεδιάσει από μήνες να πάει να μαζέψει τις ελιές του στην Κρήτη. Έτσι την Τετάρτη έφυγε στην προγραμματισμένη του άδεια και δε μπόρεσα να του ζητήσω να την αναβάλει. Οι άλλοι δε νομίζω ότι μπορούν ή δε θέλουν να εργαστούν σ' αυτήν την έκθεση. Θα πρέπει να γνωρίζετε ότι τον Παρασκευά, ενώ λέει ότι γνωρίζει και μπορεί να βοηθήσει, δεν τον εμπιστεύομαι … μπορεί να δώσει λάθος στοιχεία και να δημιουργήσει προβλήματα, θεωρεί ότι του στερήθηκε η προαγωγή και τσακώνεται συχνά μ' όλους. Η Αγγελική διαδίδει ότι έχει προβλήματα με το σπίτι της και το μυαλό της είναι συνέχεια εκεί. Η Νίκη ασχολείται ήδη με την άλλη εργασία που ξέρετε και δεν θέλει να εμπλακεί σε καινούργια, άλλωστε είναι γνωστό ότι είναι δύσκολη στη συνεργασία, αν και είναι καλή στη δουλειά της. Ξέρετε ήδη ότι σας έχω ζητήσει επί πλέον προσωπικό ή να γίνουν ορισμένες αλλαγές. Έτσι λοιπόν και με την απουσία του Γιάννη δεν μπόρεσα να τελειώσω την εργασία την Παρασκευή. Εν τούτοις δεν άφησα την εργασία έτσι όπως τη δούλεψαν οι άλλοι, αλλά κάθισα μόνος μου το Σαββατοκύριακο και την τελείωσα. Δούλεψα σα σκυλί τις δύο αυτές μέρες για να την τελειώσω…».
(η εμφάνιση του Γιώργου είναι αξιολύπητη, κουρασμένος, ξαγρυπνισμένος και

αγχωμένος για την απόδοση και κατάσταση του τμήματος του).
«Μπορείς να ρωτήσεις και τον θυρωρό κ. Διευθυντά για να σου πει τι ώρα ερχόμουν το πρωί και τι ώρα έφευγα το βράδυ τις δύο ημέρες του Σαββάτου και της Κυριακής».

Διευθυντής : *(συνεχίζει να δείχνει σκεπτικός και λίγο στεναχωρημένος.*
«Γνωρίζω ότι δουλεύεις σκληρά Γιώργο. Ποτέ δεν αμφέβαλα για την εργατικότητα σου. Αυτή η έκθεση είναι μια θαυμάσια δουλειά, ό,τι ακριβώς ζητούσα.
Όμως είχαμε προθεσμία μέχρι την Παρασκευή που μας πέρασε. Τώρα είμαι έκθετος στον Γενικό Διευθυντή.
Η περίπτωση αυτή επαναλαμβάνεται πάλι. Αν θυμάσαι και πριν ένα μήνα είχες πάλι το ίδιο πρόβλημα της μη έγκαιρης παράδοσης μιας άλλης εργασίας. Τότε όμως μου είχες ζητήσει παράταση δυο ημερών για να την τελειώσεις. Και τότε είχα την αίσθηση ότι εσύ τη δούλεψες έως το τέλος. Γιατί; τι συμβαίνει στο τμήμα σου; Γιατί δεν αξιοποιείς όλους τους υπαλλήλους σου; »

Γιώργος : *(δείχνει λίγο εκνευρισμένος και απορημένος. Ενώ περίμενε να πάρει συγχαρητήρια για την πολύ καλή εργασία...αλλά και για την εργατικότητά του... δεν μπορεί να κατανοήσει που το πήγαινε ο Διευθυντής του.)*
«Μα ο Γενικός Διευθυντής δεν την χρειάζεται αυτή την αναφορά μέχρι αύριο. Απ' ότι γνωρίζω το Συμβούλιο θα γίνει το απόγευμα της Τρίτης και ώρα 4.00- 6.00. οπότε υπάρχει αρκετός χρόνος μέχρι τότε...»

Διευθυντής : *(δείχνει απορημένος με την συμπεριφορά του Γιώργου και σημάδια εκνευρισμού)*
«Ναι αλλά δεν καταλαβαίνεις Γιώργο ότι την ζήτησε από την Παρασκευή, έτσι ώστε να έχουμε τον επαρκή χρόνο για τυχόν διορθώσεις ή συμπληρώσεις; Γιατί δεν κανονίζεις τις δουλειές σου με τέτοιο τρόπο ώστε να τις τελειώνεις στην ώρα τους; Τι συμβαίνει με το προσωπικό σου;»

Γιώργος: *(είναι πολύ στεναχωρημένος. Επαναλαμβάνει την δική του εξήγηση με περισσότερη έμφαση πάνω στην δική του σκληρή δουλειά και τον χρόνο που πήρε για να την τελειώσει ακόμη και με οικογενειακό κόστος – γκρίνια της γυναίκας του κτλ. Αναρωτιέται γιατί να έχει τέτοια κριτική από τον Διευθυντή του αντί της εκτίμησης για την εργατικότητά του και αν μη τι άλλο θα περίμενε έξτρα αμοιβή).*

Διευθυντής : *(δείχνει κουρασμένος και αγανακτισμένος διότι δεν μπορεί να καταλάβει ο Γιώργος ποιος είναι ο ρόλος του στον τμήμα του).*
«Γιώργο, άκουσε με για άλλη μια φορά. Δεν θέλω εσύ να βγάζεις όλη την δουλειά. Εσύ είσαι ο προϊστάμενος στο τμήμα σου και περιμένω από σένα να μου τελειώνεις, με την συνεργασία των συνεργατών σου, τις δουλειές που σου αναθέτω, θέλω να ασκείς το ρόλο του προϊσταμένου και όχι του υφισταμένου…είναι στο χέρι σου να δουλέψουν για σένα».

Γιώργος *: (νιώθει απαίσια απέναντι στον Διευθυντή του και δεν καταλαβαίνει ακόμη γιατί ο Διευθυντής του δεν μπορεί να εκτιμήσει την προσωπική του εργασία).*
«Δεν μπορώ να καταλάβω τι περισσότερο από αυτό που ήδη κάνω τώρα ζητάτε. Ξέρετε ότι δουλεύω πιο σκληρά από οποιανδήποτε εδώ πέρα. Ξέρετε ότι παίρνω δουλειά στο σπίτι και ότι τα περισσότερα απογεύματά μου τα περνάω στο γραφείο. Ξέρετε ότι τα αποτελέσματα της εργασίας μου είναι αδιαμφισβήτητης ποιότητας».
(συνεχίζει με περισσότερο έντονο ύφος να επαναλαμβάνει τις εξηγήσεις του για την

καθυστέρηση με μεγαλύτερη ανάλυση γιατί το προσωπικό του δεν τον στήριξε στο έργο αυτό).

Διευθυντής : *(καταλαβαίνει ότι ο Γιώργος δεν μπορεί να καταλάβει αυτά που του λέει. Γι' αυτό του προτείνει να φάνε μαζί το μεσημέρι για να συζητήσουν το θέμα).*
«Γιώργο τι θα έλεγες αν τρώγαμε μαζί το μεσημέρι για να μπορέσουμε να συζητήσουμε με άνεση το θέμα;»

Γιώργος : *(φαίνεται να καταπιέζεται και να μην τον χωράει ο τόπος που βρίσκεται).*
«Αδύνατον, δεν μπορώ να πάω έξω για φαγητό. Δεν έχω το χρόνο. Το γραφείο μου είναι γεμάτο χαρτιά. Όλοι περιμένουν από μένα. Πολύ πιθανό να μείνω στο γραφείο μέχρι το βράδυ. Δεν έχετε ιδέα πόση δουλειά περνάει από τα χέρια μου. Αν λείψω έστω και για λίγο τίποτα δεν θα προχωρήσει εδώ μέσα. Όλοι τους περιμένουν από μένα.
(σηκώθηκε και κινήθηκε προς την πόρτα με αργό βήμα και κυρτούς τους ώμους, μουρμουρίζοντας ότι αυτός δουλεύει περισσότερο από τους άλλους στον Οργανισμό, αλλά δεν το εκτιμάει κανείς. Όλοι φεύγουν στις τρεις το μεσημέρι αλλά αυτός κάθεται εκεί μέχρι αργά το απόγευμα. Του έχουν δώσει τους χειρότερους υπαλλήλους και περιμένουν απ' αυτόν να βγάλει όλη τη δουλειά).

Ερωτήσεις

1. Ποια νομίζετε ότι είναι τα πιο σημαντικά προβλήματα του Γιώργου που τον εμποδίζουν να εκτελέσει με αποτελεσματικό τρόπο τα καθήκοντά του;
2. Ποια είναι η πηγή (αιτία) αυτών των προβλημάτων;
3. Πως κατανοεί το ρόλο του ως προϊσταμένου ο Γιώργο;
4. Πως θα χειριζόσαστε εσείς τους υπαλλήλους του Γιώργου;
5. Έδειξε κάποιο ηγετικό προφίλ ο Γιώργος;
6. Ποιο κατά τη γνώμη σας έπρεπε να ήταν το πλέον κατάλληλο ηγετικό προφίλ του Γιώργου και γιατί;

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 : ΟΡΓΑΝΩΣΙΑΚΗ ΣΥΜΠΕΡΙΦΟΡΑ

5.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι δημόσιοι οργανισμοί διαμορφώνονται και αναπτύσσονται πλέον μέσα σ' ένα έντονα μεταβαλλόμενο περιβάλλον. Η ανάγκη υγιούς και δυναμικής εξέλιξής τους κατευθύνει τη διαμόρφωση και ανάπτυξη ενός πλαισίου με νέες αντιλήψεις σχετικά με την οργάνωση και τη διοίκησή τους. Οι διοικήσεις καταβάλλουν πλέον επίπονες προσπάθειες να εισαχθεί και να διαμορφωθεί προοδευτικά μέσα στον οργανισμό η απαραίτητη κουλτούρα, έτσι ώστε αυτός να είναι προσανατολισμένος στην μάθηση. Εισάγεται έτσι, η φιλοσοφία του οργανισμού μάθησης (learning organization), ο οποίος δημιουργεί και αποκτά την απαραίτητη γνώση και παράλληλα διαφοροποιεί τον τρόπο σκέψης και την συμπεριφορά των εργαζομένων. Αυτό θα του επιτρέψει να προσαρμόζεται με επιτυχία στις συνεχείς και ταχύτατες οικονομικές, κοινωνικές, τεχνολογικές και πολιτικές αλλαγές, διαμορφώνοντας προς όφελός του αυξημένο ανταγωνιστικό πλεονέκτημα, σε σύγκριση με τους άλλους οργανισμούς που λειτουργούν με παραδοσιακά μοντέλα.

Στην ενότητα αυτή παρουσιάζονται οι βασικές έννοιες και οι διαστάσεις της οργανωσιακής συμπεριφοράς και κουλτούρας που αναπτύσσονται σ' ένα σύγχρονο δημόσιο οργανισμό μάθησης, θα εξετασθούν τα χαρακτηριστικά του, καθώς και η αναγκαιότητα εξέλιξης ενός οργανισμού σε οργανισμό μάθησης.

Τα προσδοκώμενα αποτελέσματα, μετά τη μελέτη της ενότητας αυτής, είναι τα στελέχη του δημοσίου τομέα να μπορούν:

- Να περιγράφουν την έννοια της οργανωσιακής συμπεριφοράς και να αναγνωρίζουν τη συμβολή της στην ανάπτυξη του οργανισμού.
- Να αναγνωρίζουν τη σημασία των διαπροσωπικών σχέσεων στην λειτουργία του δημόσιου τομέα.
- Να αναγνωρίζουν και να περιγράφουν τα χαρακτηριστικά του σύγχρονου οργανισμού μάθησης.
- Να περιγράφουν την έννοια και τις διαστάσεις της οργανωσιακής κουλτούρας και να αναγνωρίζουν τη συμβολή της στην ανάπτυξη του οργανισμού.
- Να διακρίνουν τις βασικές διαφορές μεταξύ ενός παραδοσιακού οργανισμού και ενός οργανισμού μάθησης.

5.2 ΈΝΝΟΙΑ ΟΡΓΑΝΩΣΙΑΚΗΣ ΣΥΜΠΕΡΙΦΟΡΑΣ

Η οργανωσιακή συμπεριφορά αναφέρεται σ' ένα πεδίο έρευνας, το οποίο αναλύει με συστηματικό και επιστημονικό τρόπο την επίδραση που έχουν τα άτομα, οι ομάδες ατόμων και οι οργανωτικές δομές στην συμπεριφορά που αναπτύσσεται μέσα στις οργανώσεις. Ο ορισμός αυτός επικεντρώνεται στις δραστηριότητες και στις αλληλεπιδράσεις των ανθρώπων, οι οποίοι δραστηριοποιούνται στα πλαίσια μιας οργάνωσης. Η οργανωσιακή συμπεριφορά διερευνά ταυτόχρονα τρεις παράγοντες που επηρεάζουν την συμπεριφορά στις οργανώσεις, δηλαδή το άτομο, την ομάδα και την οργανωτική δομή. Υπάρχει αλληλεπίδραση μεταξύ ατόμων και οργάνωσης. Προκειμένου να κατανοηθεί η συμπεριφορά των ατόμων, πρέπει να διερευνηθεί η συμπεριφορά της οργάνωσης.

Ο κάθε εργαζόμενος, που αποτελεί μέρος μιας οργάνωσης, διαθέτει ένα σύνολο χαρακτηριστικών και εμπειριών, όπως διαμορφώθηκαν από την συμπεριφορά του σε άλλες οργανώσεις. Κατά την απασχόλησή τους στην οργάνωση, ως μέλη ομάδων, συνεργάζονται μεταξύ τους, δέχονται εντολές από προϊσταμένους στα πλαίσια των τυπικών διαδικασιών και επηρεάζονται από διάφορες αλλαγές που πραγματοποιούνται στον εργασιακό τους χώρο ή από συζητήσεις και επαφές που έχουν εκτός εργασιακού περιβάλλοντος. Τα άτομα επομένως στην πορεία του χρόνου διαφοροποιούνται ως συνέπεια της εμπειρίας, της ωριμότητας και της οργάνωσης.

5.3 Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΩΝ ΔΙΑΠΡΟΣΩΠΙΚΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ ΚΑΙ ΤΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΙΑΚΗΣ ΣΥΜΠΕΡΙΦΟΡΑΣ ΣΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ

Η συμπεριφορά των ατόμων προκύπτει από την συνολική επίδραση πολλών και διαφορετικών παραγόντων. Οι παράγοντες αυτοί έχουν σχέση:

- Με το ίδιο το άτομο, δηλαδή τις αξίες, τις πεποιθήσεις, τις ανάγκες του κλπ
- Με το περιβάλλον στο οποίο αναπτύσσεται, δηλαδή την οικογένεια, το εκπαιδευτικό ίδρυμα, την κοινωνική τάξη κλπ
- Με το περιβάλλον στο οποίο δραστηριοποιείται επαγγελματικά, δηλαδή τον σκοπό, τους στόχους και τη δομή του οργανισμού, τους ρόλους των στελεχών κλπ.

Με τον όρο διαπροσωπικές σχέσεις αποδίδονται οι τρόποι με τους οποίους οι άνθρωποι συναλλάσσονται. Η ικανότητα που διαθέτουν τα μέλη μιας οργάνωσης, προκειμένου να αναπτύσσουν αποτελεσματικές διαπροσωπικές σχέσεις, αποτελεί θεμελιώδη άξονα της οργανωσιακής λειτουργίας. Αυτό συμβαίνει διότι το κρίσιμο ζήτημα για τους υπεύθυνους των οργανώσεων δεν είναι απλά ο καθορισμός των στόχων ή η λήψη των αποφάσεων, αλλά οι διαδικασίες εφαρμογής τους (Schein, 1985). Οι τεχνικές προγραμματισμού, η στατιστική και ο μεγάλος όγκος πληροφοριών που διατίθεται ηλεκτρονικά μειώνουν τις πιθανότητες αποτυχίας των στόχων και την επισφάλεια των επιλογών. Αντίθετα, η επιτυχημένη υλοποίηση των αποφάσεων που λαμβάνονται από τη διοίκηση απαιτεί ιδιαίτερη προσοχή. Η ταχύτητα με την οποία οι οργανώσεις πρέπει να αντιδρούν στα ερεθίσματα του περιβάλλοντος, όπως διαμορφώνονται από συναλλασσόμενους, προμηθευτές, χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, θεσμικό πλαίσιο, διεθνή παράγοντα κ.α., δημιουργούν δυσκολίες στην εφαρμογή των αποφάσεων. Η επιτυχής εφαρμογή εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις ικανότητες για ανάπτυξη διαπροσωπικών σχέσεων. Οι κοινωνίες, οι οργανώσεις, οι οικογένειες είναι ανθρώπινες ομάδες και η ανάπτυξη διαπροσωπικών σχέσεων ανάμεσα στα μέλη τους αποτελεί βασικό στοιχείο εφαρμογής τους (Schein, 1985). Η ανάπτυξη διαπροσωπικών σχέσεων θεωρείται η συνδετική ύλη που διασφαλίζει την ενότητα της οργάνωσης και δημιουργεί τις προϋποθέσεις για επιτυχή εφαρμογή των αποφάσεων.

Εκτός όμως από την υλοποίηση των αποφάσεων υπάρχει και άλλο θέμα που καθιστά σημαντική την ανάπτυξη των διαπροσωπικών σχέσεων. Είναι ο περιορισμός της

εμπιστοσύνης στην ικανότητα των δομών και της τεχνολογίας για να αντιμετωπιστούν προβλήματα που εμφανίζονται στις οργανώσεις. Το κόστος της αναδιάρθρωσης των οργανώσεων, η εισαγωγή νέων συστημάτων και διαδικασιών προβληματίζει τους υπεύθυνους αν θα υπάρξει αντιστάθμισμα αυτών με τα οφέλη που θα προκύψουν από την εφαρμογή τους. Ιδιαίτερη προσοχή και μελέτη απαιτείται για τις συνέπειες που θα έχουν οι παραπάνω δράσεις στις σχέσεις των ανθρώπων μέσα στην οργάνωση. Επομένως, μέριμνα των υπεύθυνων δεν είναι απλά η υιοθέτηση σημαντικών μεθόδων και διαδικασιών εκσυγχρονισμού, αλλά και η διασφάλιση της ικανότητας των ανθρώπων ότι θα μπορούν να σκέπτονται, να αισθάνονται και να λειτουργούν αποτελεσματικά ως ομάδα.

Τα άτομα αποτελούν ομάδα όταν διακρίνονται από:

- Κοινά δίκτυα επικοινωνίας, όπου αποκτούν τις πληροφορίες που τα ενδιαφέρουν.
- Κοινή αίσθηση συλλογικής ταυτότητας, ώστε να υιοθετήσει η ομάδα συγκεκριμένο τρόπο συμπεριφοράς.
- Κοινούς στόχους, ώστε να συμπεριφέρονται μέσα στην ομάδα με τον κατάλληλο τρόπο.

Η συνεκτικότητα της ομάδας χαρακτηρίζει το βαθμό των διαπροσωπικών σχέσεων, δηλαδή το βαθμό αφοσίωσης και δέσμευσης των ατόμων με την ομάδα.

5.4 ΈΝΝΟΙΑ ΚΑΙ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΙΑΚΗΣ ΚΟΥΛΤΟΥΡΑΣ

5.4.1 Έννοια οργανωσιακής κουλτούρας

Η οργανωσιακή κουλτούρα έχει αποδοθεί κατά καιρούς με διάφορους ορισμούς. Ενδεικτικά, η κουλτούρα ορίζεται (Owens, 1987; Schein, 1992; Deshpande and Webster, 1989) ως εξής:

- Πρότυπα κοινών αξιών και πεποιθήσεων που διαμορφώνουν κανόνες συμπεριφοράς, οι οποίοι υιοθετούνται για την επίλυση προβλημάτων.
- Πρότυπο των κοινών αξιών και πεποιθήσεων που βοηθάει τα στελέχη και τους εργαζομένους να κατανοήσουν τη λειτουργία του οργανισμού, καθώς επίσης και τους (παρέχει) κανόνες για τη συμπεριφορά τους μέσα σ΄ αυτόν.
- Σύνολο λύσεων σε προβλήματα, τα οποία έχουν αναλυθεί και επεξεργαστεί από παλαιότερα στελέχη του οργανισμού, ώστε να διδάσκονται τα νέα μέλη του τον κατάλληλο τρόπο να αντιλαμβάνονται, να σκέφτονται και να επιλύουν τα προβλήματα αυτά.

Πρακτικά, ως κουλτούρα αναφέρεται το σύνολο των καθημερινών τρόπων σκέψης, αίσθησης και αντίδρασης, με τον οποίο μια συγκεκριμένη ομάδα αντιμετωπίζει τα προβλήματά της μια συγκεκριμένη χρονική στιγμή (Randall, 2004).

Βεβαίως, όλες αυτές οι κοινές φιλοσοφίες, υποθέσεις, αξίες, προσδοκίες, στάσεις και συμπεριφορές αποτελούν την συνδετική ύλη μέσα σ΄ έναν οργανισμό. Έτσι, το σύνολο των ενοποιημένων εννοιών γίνεται ο τρόπος ή οι στρατηγικές, μέσω των οποίων ένας οργανισμός επιτυγχάνει τους συγκεκριμένους στόχους του. Επομένως, η συλλογική κουλτούρα ενός οργανισμού επηρεάζει τόσο τις στάσεις και τις συμπεριφορές των εργαζομένων όσο και το επίπεδο επίδοσής του.

Η οργανωσιακή κουλτούρα εκφράζει *τι είναι* και *τι δεν είναι* κατάλληλη συμπεριφορά, επηρεάζοντας με τον τρόπο αυτό το ‘ηθικό’ περιβάλλον του οργανισμού. Πιστεύεται ότι η κουλτούρα, όπως διαμορφώνεται μέσα σε ένα οργανισμό, επηρεάζει τη συμπεριφορά των εργαζομένων περισσότερο από ό,τι οι γραπτοί κανόνες ή οι κανονισμοί. Οι κουλτούρες εμφανίζονται στους οργανισμούς, δημόσιους και ιδιωτικούς, ανάλογα με την ιστορία και τις εμπειρίες τους. Τα παλαιότερα στελέχη που συνέβαλλαν στην επιτυχημένη ανάπτυξη του οργανισμού, έχουν αναπτύξει αντιλήψεις για το περιβάλλον και τους ανθρώπους, σχετικά με τον τρόπο που θα προκύψει η επιτυχία και έχουν διδάξει τις συγκεκριμένες πεποιθήσεις στα νέα μέλη του οργανισμού.

Η κουλτούρα θεωρείται ότι διαχέεται στον οργανισμό σε τρία βασικά επίπεδα (Schein, 1990):

- Στις ορατές πλευρές του οργανισμού, δηλαδή στη δομή, στην τεχνολογία, στους κανόνες συμπεριφοράς, στους κανόνες ένδυσης, στα αρχεία, κτλ.
- Στις οργανωσιακές αξίες.
- Στις βασικές παραδοχές σχετικά με τη φύση της "πραγματικότητας" του οργανισμού, που είναι βαθύτερες εκδηλώσεις των αξιών. Η διερεύνηση των διαδικασιών της κουλτούρας στο επίπεδο αυτό είναι η δυσκολότερη, καθώς δεν μπορούν να παρατηρηθούν και να μετρηθούν άμεσα.

Η συμπεριφορά των μελών ενός οργανισμού από μόνη της δεν οδηγεί στην εξαγωγή συμπερασμάτων για να αποκρυπτογραφηθεί η κουλτούρα. Αυτό συμβαίνει διότι οι περιστάσεις συχνά αναγκάζουν τα μέλη του οργανισμού να συμπεριφερθούν με ένα τρόπο που δεν είναι σύμφωνος με τις βαθύτερες αξίες και πεποιθήσεις τους. Για αυτό το λόγο, συχνά παρατηρούνται "ασυνέχειες" ή "συγκρούσεις" στη συμπεριφορά ή ακόμη και μεταξύ συμπεριφοράς και αξιών. Προκειμένου να ανακαλυφθούν τα βασικά στοιχεία μιας κουλτούρας, πρέπει μια συμπεριφορά να παρατηρηθεί για μια μεγάλη χρονική περίοδο ή να εντοπιστούν άμεσα οι βαθύτερες αξίες και πεποιθήσεις που καθορίζουν τις αντιλήψεις και τις σκέψεις των μελών της ομάδας.

Η κουλτούρα διαμορφώνεται συνήθως από τρεις αλληλένδετες ομάδες παραγόντων (Allaire & Firsirotu, 1984):

Η πρώτη είναι ένα κοινωνικοπολιτισμικό σύστημα, το οποίο αποτελείται από τον αντιληπτό τρόπο λειτουργίας των τυπικών οργανωτικών δομών, στρατηγικών, πολιτικών και διοικητικών πρακτικών σε σχέση με τη δομή της εργασίας μέσα σε ένα οργανισμό.

Η δεύτερη είναι ένα σύστημα των πεποιθήσεων του οργανισμού, το οποίο περικλείει τους μύθους, τις αξίες και τις ιδεολογίες του οργανισμού αυτού. Οι μελετητές υποστηρίζουν ότι η ανάπτυξη αυτής της πλευράς της κουλτούρας είναι συνάρτηση της διοίκησης του οργανισμού. Οι ηγέτες προσπαθούν να διευκρινίσουν τις αξίες και να προσδιορίσουν τους στόχους του.

Η τρίτη είναι τα άτομα ως σύνολο, με τις ιδιαίτερες εμπειρίες, συστήματα πεποιθήσεις, στόχους και προσωπικότητες. Αν και αυτές οι αξίες και συμπεριφορές διαμορφώνονται τουλάχιστον μερικώς από το σύστημα πεποιθήσεων του οργανισμού, μπορεί να θεωρηθεί ότι τα άτομα έχουν ένα ευρύ φάσμα αντιλήψεων για τα

κοινωνικά, πολιτικά και εργασιακά θέματα. Αν και ο στόχος είναι να κοινωνικοποιηθούν οι εργαζόμενοι για να διαιωνίσουν την κουλτούρα του οργανισμού, τα αποτελέσματα της διαδικασίας αυτής δεν είναι ομοιόμορφα για όλα τα άτομα. Η έννοια της οργανωσιακής αποτελεσματικότητας δείχνει επίσης ότι η συμπεριφορά της διοίκησης περιορίζεται σε κάποιο βαθμό από τους διαφορετικούς στόχους, συμπεριφορές και αποφάσεις των εργαζομένων. Κατά συνέπεια, οι ατομικές στάσεις και αξίες των εργαζομένων μπορεί να είναι μεταβλητές που επηρεάζουν σημαντικά την επίδοση του οργανισμού.

5.4.2 Διαστάσεις Οργανωσιακής Κουλτούρας

Ορισμένες από τις πλέον σημαντικές διαστάσεις της οργανωσιακής κουλτούρας είναι η τάση για αλλαγή, η προδραστηριοποίηση (προενέργεια), η ανάληψη ρίσκου, η δέσμευση -υποστήριξη και τα κίνητρα.

Τάση για Αλλαγή

Τα άτομα συνεχώς εμπλέκονται σε διαδικασίες κατανόησης, οι οποίες αντανακλούν την αμοιβαία αλληλεπίδραση της αναζήτησης πληροφοριών, της απόδοσης σημασίας και της δράσης. Οι διαδικασίες κατανόησης καθοδηγούνται από τεχνικές που βοηθούν στην ταξινόμηση εννοιών και στη δόμηση των πληροφοριών, προκειμένου να διευκολυνθεί η κατανόηση και η δράση.

Οι Miles και Snow (1978) ανέφεραν σχετικά με τον τύπο του στελέχους του οργανισμού που χαρακτηρίζουν ως "*αναζητητή*": «Η κύρια ικανότητα του στελέχους αυτού είναι να ανακαλύπτει και να εκμεταλλεύεται τις ευκαιρίες για νέες υπηρεσίες, νέα προϊόντα και νέες αγορές. Οι αναζητητές είναι συχνά οι δημιουργοί της αλλαγής στους αντίστοιχους οργανισμούς. Η αλλαγή είναι ένα μόνο από τα βασικά εργαλεία που χρησιμοποιεί ο αναζητητής για να αποκτήσει ανταγωνιστικό πλεονέκτημα».

Η ικανότητα ενός οργανισμού να μαθαίνει από την ιστορία του και τις εμπειρίες του επηρεάζει τις δυνατότητες ανανέωσης και αλλαγής του (Glynn, 1996).

Υπάρχουν σημαντικές ενδείξεις ότι οι ηγέτες των οργανισμών επηρεάζουν την οργανωσιακή καινοτομία.. Επίσης, σε οργανισμούς δημόσιας υγείας έχει διαπιστωθεί ότι η τάση των διευθυντικών στελεχών για δραστηριοποίηση, καθώς και η πεποίθησή τους προς την αλλαγή συμβάλλει σημαντικά στην ανάπτυξη καινοτομικής συμπεριφοράς.

Προδραστηριοποίηση (Προενέργεια)

Έχει διαπιστωθεί ότι τα δυναμικά διευθυντικά στελέχη έχουν σημαντική συμβολή στην ανάπτυξη των οργανισμών, επειδή παρέχουν το όραμα και τη φαντασία που απαιτείται, προκειμένου να υπάρξει δραστηριοποίηση σε ευκαιρίες που παρουσιάζονται. Η ανάληψη πρωτοβουλίας για την πρόβλεψη και την επιδίωξη νέων ευκαιριών και η συμμετοχή σε νέες αγορές, με την προσδοκία ο οργανισμός να διαμορφώσει το περιβάλλον του, αποτελούν χαρακτηριστικά της προδραστηριοποίησης (proactiveness).

Η προδραστηριοποίηση θεωρείται μια από τις σημαντικότερες διαστάσεις της εξωστρέφειας ενός οργανισμού, όπως άλλωστε και η ανάληψη ρίσκου (Lumpkin & Dess, 1996), και εκφράζει ένα κοινωνικό και οικονομικό όραμα, χαρακτηρίζοντας έτσι μια πλευρά της κουλτούρας του οργανισμού αυτού. Ο προσανατολισμός προς την κοινωνία και την αγορά ορίζεται ως η ΄΄οργανωσιακή κουλτούρα΄΄ που δημιουργεί με τον πιο αποτελεσματικό και αποδοτικό τρόπο τις απαραίτητες συμπεριφορές για τη δημιουργία της ύψιστης αξίας για τους συναλλασσόμενους και γενικότερα για τους πολίτες.

Σύμφωνα με το Webster's Ninth New Collegiate Dictionary (1991), ο όρος *προδραστηριοποίηση* ορίζεται ως "η ενέργεια σε πρόβλεψη μελλοντικών προβλημάτων, αναγκών ή αλλαγών". Είναι μεγάλης σημασίας για τον προσανατολισμό ενός οργανισμού γιατί εκφράζει έναν μελλοντικό προγραμματισμό που συνοδεύεται από καινοτομική ή μία νέα επιχειρηματική - κοινωνική δραστηριότητα.

Δραστήριος και ενεργός είναι ο οργανισμός εκείνος που δημιουργεί προϋποθέσεις για 'προενεργητικές' καινοτομίες. Αν και η ιδέα του να ενεργεί το στέλεχος σε πρόβλεψη των μελλοντικών απαιτήσεων είναι ένα σημαντικό συστατικό της επιχειρηματικότητας, η ιδέα του να είσαι ο πρώτος στην αγορά ερμηνεύεται κάπως στενά. Ένας οργανισμός μπορεί να είναι πρωτοπόρος, γρήγορος και με μελλοντικό προσανατολισμό χωρίς να είναι πάντα πρώτος. Ένας προενεργητικός οργανισμός μάλλον οδηγεί παρά ακολουθεί τις εξελίξεις στο κοινωνικό και οικονομικό περιβάλλον, γιατί έχει τη θέληση και την πρόβλεψη να αξιοποιεί νέες ευκαιρίες, ακόμα και αν δεν είναι πάντα ο πρώτος.

Η αντίθετη έννοια για την προδραστηριοποίηση είναι η *παθητικότητα*, δηλαδή η αδιαφορία ή η ανικανότητα αξιοποίησης των ευκαιριών. Η προσέγγιση αυτή είναι σύμφωνη με τις απόψεις των Chen και Hambrick (1995), οι οποίοι αναφέρουν ότι

“ένας οργανισμός πρέπει να είναι και προενεργητικός και να ανταποκρίνεται στο περιβάλλον του όσον αφορά την τεχνολογία, την καινοτομία, τον ανταγωνισμό, τους πελάτες-συναλλασσόμενους κ.ο.κ. Η προδραστηριοποίηση αφορά στην ανάληψη πρωτοβουλίας σε μία προσπάθεια να διαμορφώσει κάποιος το περιβάλλον προς όφελός του. Η ανταπόκριση αφορά στη δυνατότητα προσαρμογής στις προκλήσεις των ανταγωνιστών”. Κατά συνέπεια, ένας προσανατολισμός του οργανισμού προς την επιτυχία περικλείει τόσο την προδραστηριοποίηση για την αξιοποίηση των ευκαιριών, όσο και την επιθυμία για επιθετική απάντηση στις προκλήσεις των ανταγωνιστών.
Επειδή η προενέργεια δίνει έμφαση στην εισαγωγή δραστηριοτήτων, συσχετίζεται άμεσα με την καινοτομικότητα και είναι πιθανό να μεταβάλλεται μαζί της, όπως στην περίπτωση της εισαγωγής νέων προϊόντων και νέων υπηρεσιών.

Ανάληψη Ρίσκου

Το ρίσκο έχει διάφορες σημασίες, ανάλογα με το πλαίσιο στο οποίο εφαρμόζεται.
Από οικονομική άποψη το ρίσκο χρησιμοποιείται στο πλαίσιο της συναλλαγής ρίσκου-απόδοσης και αναφέρεται συγκεκριμένα στην πιθανότητα ζημίας ή αρνητικών αποτελεσμάτων. Έτσι, ως *ανάληψη ρίσκου* νοείται και “ο βαθμός στον οποίο τα διευθυντικά στελέχη είναι πρόθυμα να πραγματοποιήσουν εκτεταμένες και ριψοκίνδυνες δεσμεύσεις πόρων, δηλαδή δεσμεύσεις που έχουν σοβαρές πιθανότητες για αποτυχία” (Miller, 1983). Τόσο η έννοια της έντονης εξάρτησης από το δανεισμό, όσο και η ευρεία δέσμευση πόρων είναι σύμφωνες με αυτό τον ορισμό της ανάληψης ρίσκου. Έτσι, οι οργανισμοί με έναν προσανατολισμό προς την επιτυχία χαρακτηρίζονται συχνά από μία συμπεριφορά ανάληψης ρίσκου, όπως είναι η σύναψη υψηλού χρέους ή η σημαντική δέσμευση πόρων, με σκοπό την πραγματοποίηση υψηλών αποδόσεων μέσω της αξιοποίησης των ευκαιριών της αγοράς.
Στα πλαίσια της στρατηγικής, προσδιορίζονται τρεις μορφές στρατηγικού ρίσκου (Baird & Tomas, 1985) :
(α) Δραστηριότητες προς άγνωστες και ανεξερεύνητες περιοχές
(β) Δέσμευση ενός σχετικά μεγάλου ποσοστού κεφαλαίων, και
(γ) Έντονος δανεισμός.
Στην πρώτη μορφή εμφανίζεται ένα αίσθημα αβεβαιότητας και εφαρμόζεται σε ορισμένες κατηγορίες ρίσκου, όπως είναι το προσωπικό ρίσκο, το κοινωνικό ρίσκο ή το ψυχολογικό ρίσκο.
Μπορεί να υποστηριχθεί ότι όλες οι επαγγελματικές δραστηριότητες εμπεριέχουν

κάποιο βαθμό ρίσκου, με αποτέλεσμα να μην έχει νόημα να υπάρχει προβληματισμός από την άποψη του “μηδενικού ρίσκου”. Το φάσμα της συμπεριφοράς ανάληψης ρίσκου εκτείνεται από κάποιο ασήμαντο επίπεδο - “ασφαλές” ρίσκο, όπως είναι η κατάθεση χρημάτων σε μία τράπεζα, η επένδυση σε μετοχές- μέχρι τις έντονα ριψοκίνδυνες ενέργειες, όπως ο υψηλός δανεισμός, η επένδυση σε ανεξερεύνητες τεχνολογίες, η εισαγωγή νέων προϊόντων ή νέων υπηρεσιών σε νέες αγορές. Όμως πέρα από αυτό το γενικό σημείο συμφωνίας, οι μέθοδοι για την ερμηνεία και τη μέτρηση του ρίσκου διαφέρουν σημαντικά.

Σε σύγκριση μεταξύ Αμερικάνικων και Ιαπωνικών οργανισμών για τις καινοτομίες, αναφέρεται ότι οι Ιαπωνικοί έγιναν περισσότερο καινοτόμοι σε σχέση με τους αντίστοιχους Αμερικάνικους. Ένας λόγος για την ανάπτυξη αυτή είναι ότι οι Ιάπωνες διευθυντές ενθαρρύνονται να ρισκάρουν και επιβραβεύονται για τις επιτυχημένες καινοτομίες, ενώ οι Αμερικάνοι διευθυντές είναι απρόθυμοι να ρισκάρουν γιατί φοβούνται τις συνέπειες μιας αποτυχημένης καινοτομίας.

Πολλοί οργανισμοί έχουν ένα βασικό προσανατολισμό που τους ωθεί να καινοτομήσουν (ή να μην καινοτομήσουν). Συνοπτικά, οι πιο σημαντικές διαστάσεις των μη τυπικών ρυθμίσεων στους οργανισμούς είναι μία γενική εκτίμηση της καινοτομίας, ένας προσανατολισμός προς το ρίσκο (έναντι ενός προσανατολισμού προς τη διατήρησης της παρούσας κατάστασης), μία αίσθηση υπερηφάνειας για τα μέλη του οργανισμού και για το τι μπορούν να κάνουν, και μία επιθετική στρατηγική που δείχνει το δρόμο προς το μέλλον (έναντι μιας αμυντικής στρατηγικής που απλώς προστατεύει τη θέση του οργανισμού). Οι οργανισμοί που εκτιμούν την ποικιλία των αντιλήψεων δείχνουν ανοχή στην ασάφεια, εκτιμούν την καινοτομία, είναι δεκτικοί στην ανάληψη ρίσκου και έχουν ισχυρότερο προσανατολισμό προς την καινοτομία.

Ο βαθμός αναζήτησης των προκλήσεων μπορεί να εντοπιστεί στην έννοια της ανάληψης ρίσκου, της επιχειρηματικότητας και της διαχρονικότητας. Όλες αυτές οι έννοιες υποδηλώνουν το βαθμό στον οποίο ένας διευθυντής είναι ανοικτός στην αλλαγή και στην καινοτομία. Γενικά, τα διευθυντικά στελέχη που χαρακτηρίζονται από ανάληψη ρίσκου, επιχειρηματικότητα και διαχρονικότητα αναζητούν την πρόκληση και δραστηριοποιούνται σε αβέβαιο περιβάλλον. Από την άλλη πλευρά, τα στελέχη που απεχθάνονται την πρόκληση, αποφεύγουν το ρίσκο κι εστιάζονται στη διατήρηση της παρούσας κατάστασης.

Δέσμευση – Υποστήριξη

Ένας οργανισμός με υποστηρικτική κουλτούρα είναι φιλικός, ζεστός, κοινωνικός, αξιόπιστος και προσανατολισμένος προς τις σχέσεις (Koberg & Chusmir,1987Chasmir,1987). Με δεδομένη τη φιλική φύση της κουλτούρας τους, οι οργανισμοί αυτοί έχουν την τάση να αποτελούν μια διευρυμένη μορφή οικογένειας για τους εργαζομένους. Τα μέλη έχουν μία αίσθηση οργανωτικής δέσμευσης και υποχρέωσης, που εκτείνεται πέρα από την απλή ανταλλαγή της εργασίας με το μισθό. Συνεπώς, η αίσθηση της δέσμευσης, που δημιουργούν οι οργανισμοί με υποστηρικτική κουλτούρα, οδηγεί στην υιοθέτηση των αξιών και των πεποιθήσεων του οργανισμού από τα μέλη του (Akaah, 1993).

Η οργανωσιακή κουλτούρα χαρακτηρίζεται ως ανθρωποκεντρική, υποστηρικτική και ατομική (personal), η οποία συνδέεται με θετικά αποτελέσματα, που περιλαμβάνουν την ικανοποίηση των εργαζομένων από την εργασία τους, την οργανωτική δέσμευση και την πρόθεση να παραμείνουν στον οργανισμό (Harris & Mossholder, 1996).

Ένα είδος αντιλήψεων των εργαζομένων σχετικά με το κλίμα, που υπάρχει στον οργανισμό, μπορεί να αναφέρεται στις συναλλαγές μεταξύ των μελών μιας ομάδας. Καθώς το κλίμα βασίζεται κατά ένα σημαντικό ποσοστό σε υποκειμενικές απόψεις, ένα μεγάλο μέρος των αντιλήψεων ενός εργαζόμενου είναι αποτέλεσμα κοινωνικά δομημένων αλληλεπιδράσεων. Αυτό σημαίνει ότι οι στάσεις και οι αντιλήψεις που αναπτύσσει ένας εργαζόμενος μπορούν, σε μεγάλο ποσοστό, να είναι συνάρτηση των στάσεων και των αντιλήψεων της ομάδας μέσα στην οποία εργάζεται. Κατά συνέπεια, ανεξάρτητα από το εάν ένα διευθυντικό στέλεχος προσπαθεί να καλλιεργήσει ένα καινοτομικό κλίμα, οι κανόνες και η συνεκτικότητα των μελών της ομάδας εργασίας μπορούν είτε να εξουδετερώσουν είτε να ενισχύσουν τις προσπάθειές του. (Kerr & Jermier, 1978).

Έχει διαπιστωθεί ότι η αυξημένη δέσμευση των οργανωτικών στελεχών θα φέρει περισσότερες εισαγωγές νέων καινοτομιών. Οι επαρκείς πόροι, όπως είναι οι εγκαταστάσεις, ο εξοπλισμός, οι πληροφορίες και οι επιχορηγήσεις, συμβάλλουν στη δημιουργικότητα των επιστημόνων Ε&Α., καθώς αυτοί οι παράγοντες του περιβάλλοντος προωθούν τη δημιουργικότητα.

Κίνητρα

Οι Mumford και Gustafson (1988), εξετάζοντας έναν αριθμό μελετών για το οργανωσιακό κλίμα, συμπέραναν ότι τα καινοτομικά συστήματα έρευνας και σχεδιασμού χαρακτηρίζονται από την αναγνώριση και την επιβράβευση της ανώτερης επίδοσης, ιδιαίτερα όσον αφορά τα αρχικά διερευνητικά στάδια των δημιουργικών προσπαθειών.

Οι Hage και Aiken (1971) διαπίστωσαν ότι η ικανοποίηση από την εργασία σχετίζεται θετικά με το ρυθμό καινοτομιών στους οργανισμούς υγείας και κοινωνικής πρόνοιας. Τα ικανοποιημένα στελέχη είναι περισσότερο αφοσιωμένα στην επιτυχία του οργανισμού και συνεπώς τείνουν να εισάγουν περισσότερα νέα προγράμματα.

Το προσωπικό ενδιαφέρον για τις δημιουργικές δραστηριότητες μπορεί να εξαλειφθεί, εάν ένα άτομο ενδιαφέρεται για τις εξωτερικές ανταμοιβές και /ή τις αξιολογήσεις που συνδέονται με τη δημιουργική επίδοση κατά τη διάρκεια ενός σταδίου συμπεριφοράς.

Οι Karagozoglu & Brown (1988), στην έρευνά τους, απέδωσαν ιδιαίτερο ενδιαφέρον στην τάση των διευθυντικών στελεχών να αναθεωρήσουν παλαιές πεποιθήσεις και να αναζητήσουν νέες επιλογές. Διαπίστωσαν ότι σημαντικό ρόλο σε αυτήν την τάση για την αλλαγή διαδραματίζει και ο τρόπος με τον οποίο αξιολογείται και ανταμείβεται ο πειραματισμός.

Πολλοί οργανισμοί αποδέχονται την “ομαδική εργασία” και τη “συνεργασία”, αλλά η συμπεριφορά που τα παρεχόμενα κίνητρα και τα συστήματα ελέγχου ανταμείβουν και ενθαρρύνουν βασίζεται περισσότερο σε μια κοινή πεποίθηση ότι μόνο τα άτομα μπορούν να είναι υπεύθυνα και ότι τα καλύτερα αποτελέσματα επιτυγχάνονται μέσω ενός συστήματος ατομικού ανταγωνισμού και ατομικών επιβραβεύσεων. Εάν οι εξωτερικές συνθήκες απαιτούν ομαδική εργασία, η ομάδα θα αναπτύξει μια συμπεριφορά που επιφανειακά θα φαίνεται ως ομαδική εργασία, μέσω της διεξαγωγής συναντήσεων και της προσπάθειας για κοινή συναίνεση, αλλά τα μέλη της ομάδας θα εξακολουθήσουν να πιστεύουν ότι μόνο με την προσωπική προσπάθεια μπορούν να προχωρήσουν και θα ενεργήσουν ανάλογα όταν δοθούν οι ανταμοιβές. Πολλοί διευθυντές, λένε στους υφιστάμενούς τους ότι περιμένουν από αυτούς να ενεργήσουν ως ομάδα, αλλά ταυτόχρονα τους υπενθυμίζουν ότι όλοι συναγωνίζονται για τη θέση του προϊσταμένου.

5.5 ΣΥΓΧΡΟΝΟΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΜΑΘΗΣΗΣ (ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ, ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ, ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ)

5.5.1 Η έννοια της μάθησης

Η μάθηση θεωρείται ένας άυλος στρατηγικός πόρος του οργανισμού, που μπορεί να επηρεάσει σημαντικά την ανάπτυξή του και να συμβάλει στην δημιουργία ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος (Choi et al 2001). Δημιουργεί το κατάλληλο γνωστικό υπόβαθρο και τις απαραίτητες συμπεριφορές, οι οποίες δημιουργούν προϋποθέσεις ικανοποίησης των 'εσωτερικών και εξωτερικών πελατών' του οργανισμού (Hauser et al, 1996). Αποτελεί μια σύνθετη μεταβλητή η οποία καθορίζεται από τον προσανατολισμό του οργανισμού (Hult, 1998) και δίδει έμφαση:

- Στην λειτουργία διατμηματικών ομάδων
- Στην λειτουργία όλων των συστημάτων μέσα στον οργανισμό
- Στην αξία της διαρκούς μάθησης
- Στη διαδικασία απομνημόνευσης και διάχυσης της γνώσης σε όλα τα μέλη του οργανισμού.

Η μάθηση είναι μια πολύπλοκη έννοια που εμπεριέχει τόσο την έννοια της διαδικασίας, όσο και της δομής. Δεν αποτελεί μια προϋπόθεση απλά και μόνο για να εισέλθει κάποιος εργαζόμενος στον οργανισμό, ούτε είναι προνόμιο των ανώτερων στελεχών, αλλά αποκτάται και κατά την δραστηριοποίηση του οργανισμού, δηλαδή κατά την παραγωγική διαδικασία. Είναι καθοριστικής σημασίας να συνειδητοποιήσουν τα μέλη του οργανισμού ότι η διαχρονική επιτυχία του εξαρτάται από τη διάθεσή τους να μαθαίνουν τόσο κατά τη διάρκεια της ζωής τους, όσο και κατά τη διάρκεια της ζωής του ίδιου του οργανισμού (Walker, 2001). Η διαδικασία της μάθησης αναφέρεται στην ανάπτυξη νέας γνώσης που έχει τη δυνατότητα αλλαγής των συμπεριφορών που ήδη υπάρχουν (Huber, 1991). Ως δομικό στοιχείο της μάθησης θεωρείται η ικανότητα του οργανισμού να υιοθετεί και να αναπτύσσει τις κατάλληλες συμπεριφορές, οι οποίες είναι συμβατές με τη νέα φιλοσοφία της μάθησης που έχει επιλέξει να αναπτύξει. Η μάθηση είναι δύσκολο να μεταφερθεί ή να αγορασθεί διότι αποτελεί συστατικό στοιχείο του κάθε οργανισμού, που έχει εισχωρήσει βαθύτατα μέσα στις δομές του.

Αναφέρονται δύο βασικοί τύποι μάθησης. Εκείνη που πραγματοποιείται μέσα στον οργανισμό, στους χώρους εργασίας και εκείνη που πραγματοποιείται εκτός. Η μάθηση μέσα στο χώρο εργασίας (on the job learning) θεωρείται περισσότερο

πρακτική, ρεαλιστική, έγκυρη, άμεση και συναφής με την ιδιαιτερότητα ενός εκάστου εργαζόμενου. Η μάθηση έξω από το χώρο εργασίας (off the job learning) θεωρείται περισσότερο θεωρητική, μη άμεσα εφαρμόσιμη και προσανατολισμένη στην ομάδα. Είναι απαραίτητο οι δύο τύποι μάθησης να συνδυασθούν. Το περιβάλλον συμβάλλει στην μάθηση, τόσο εντός, όσο και εκτός του χώρου εργασίας (Harris, 1999) με τους τρόπους που περιγράφονται στον πίνακα 5.5.1

Πίνακας 5.5.1

Συμβολή Περιβάλλοντος Μάθησης *εντός* του χώρου εργασίας	**Συμβολή Περιβάλλοντος Μάθησης *εκτός* του χώρου εργασίας**
Πραγματικό περιβάλλον, όπου η διαχείριση πραγματικών καταστάσεων και γεγονότων εντάσσεται στη διαδικασία μάθησης.	Έμφαση στη διαδικασία μάθησης
Αναπτύσσεται σχέση μάθησης ατόμου προς άτομο	Περισσότερος χρόνος για σκέψεις και προβληματισμό.
Επαγγελματική εμπειρία που διευκολύνει την μάθηση	Επαναλαμβάνεται το αντικείμενο μάθησης που προσφέρθηκε μέσα στο χώρο εργασίας.
Η κατάρτιση προσεγγίζεται με τυπικό τρόπο, ως προς την αξιολόγηση των εργαζομένων	Υπάρχει δυνατότητα διευκρίνησης σημείων που αφορούν τη διαδικασία μάθησης.
Υπάρχει σχετική ελευθερία στην διαδικασία της μάθησης, ως εκ του ρόλου των συμμετεχόντων, δηλαδή ταυτόχρονα εργαζόμενοι και μαθητές.	Δημιουργούνται ευκαιρίες, με την συμμετοχή των ειδικών εκπαιδευτών, για τη μάθηση στο χώρο εργασίας και με άλλα θέματα.
Οι εργαζόμενοι – μαθητές αυτοκατευθύνονται σύμφωνα με τις ανάγκες και τα ενδιαφέροντά τους.	Δίδεται έμφαση στη μάθηση σε ομάδες, στην συλλογική μάθηση.
Κατά την διαδικασία της μάθησης αναπτύσσεται η κριτική σκέψη	Υπάρχει ένα σταθερό πλαίσιο μάθησης που περιλαμβάνει συγκεκριμένες γνώσεις και δεξιότητες.

Υπάρχει άμεση σχέση της διαδικασίας της μάθησης με τους ρυθμούς της εργασίας.	Υπάρχει σχετική ανεξαρτησία του περιβάλλοντος που προσφέρεται η μάθηση
Η γνώση που αποκτάται έχει εφαρμοσμένο προσανατολισμό	Η γνώση που αποκτάται έχει θεωρητικό προσανατολισμό και πολλές φορές προσαρμοσμένο στο μέλλον

Πηγή: Προσαρμογή από Harris (1999)

5.5.2 Οργανισμοί μάθησης

Η αναγνώριση της σημασίας της μάθησης στους σύγχρονους οργανισμούς αρχίζει από τη δεκαετία του 1940. Η διερεύνηση όμως της συμβολής της συλλογικής μάθησης στην αύξηση της απόδοσης, στην βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και στην ενίσχυση του ανταγωνισμού στους οργανισμούς, ώστε να δημιουργηθούν προϋποθέσεις επιβίωσης και ανάπτυξής τους, άρχισε συστηματικά το 1980 (Walker, 2001). Η ανάπτυξη και υιοθέτηση της ιδέας του οργανισμού μάθησης διαρκώς διευρύνεται, τόσο σε σχέση με τα δομικά χαρακτηριστικά των οργανισμών όσο και με την οικονομική τους κατάσταση (Longworth & Davies 1996). Η μάθηση στον οργανισμό ή οργανωσιακή μάθηση (learning organization) πραγματοποιείται προοδευτικά, καθώς η γνώση που αποκτάται και αναπτύσσεται από τα μέλη του οργανισμού ενσωματώνεται στην ΄΄οργανωσιακή μνήμη΄΄ ή επικολλάται στην ΄΄οργανωσιακή βάση δεδομένων΄΄ (Pood, 1998). Στην περίπτωση αυτή, οι άνθρωποι εργάζονται μαζί, ο ένας μπορεί να προσθέσει στοιχεία στην εργασία του άλλου και τελικά μαθαίνει διαρκώς ο ένας από τον άλλον (Barnett, 2002). Η οργανωσιακή μάθηση τα τελευταία χρόνια έχει επεκταθεί σε όλους τους σύγχρονους οργανισμούς και αποτελεί βασική προϋπόθεση για την ανάπτυξή τους. Έχουν δοθεί κατά καιρούς διάφοροι ορισμοί που αφορούν την οργανωσιακή μάθηση. Σύμφωνα με έναν απ΄ αυτούς «Οργανωσιακή Μάθηση είναι η δυνατότητα ή οι διαδικασίες διατήρησης και διαρκούς βελτίωσης της απόδοσης ενός οργανισμού, που βασίζεται στην εμπειρία και στην συσσωρευθείσα γνώση, την οποία απόκτησε προοδευτικά». Στην περίπτωση αυτή, η οργανωσιακή μάθηση σχετίζεται με έναν δημιουργικό δημόσιο οργανισμό, ο οποίος μαθαίνει μέσα από τις εμπειρίες του, αλλά παράλληλα ενσωματώνει την γνώση την οποία αποκτά, έτσι ώστε να την παραδίδει ως κεκτημένο στους

εργαζόμενους που τον στελεχώνουν κατά την πορεία του. Όμως θα πρέπει να επισημανθεί ότι η οργανωσιακή μάθηση πρέπει να συνοδεύεται από την ατομική, καθώς και ότι η ατομική μάθηση δεν αποτελεί επαρκή συνθήκη για οργανωσιακή μάθηση (Argyris & Schon, 1978). Αυτός είναι και ο λόγος που σε ορισμένους οργανισμούς αν και διαπιστώνεται ότι υπάρχουν εργαζόμενοι με υψηλό επίπεδο γνώσεων, τις οποίες επιθυμούν να αξιοποιήσουν κατά την εργασία τους, οι οργανισμοί αυτοί τελικά δεν λειτουργούν ικανοποιητικά. Ένας οργανισμός που βασίζεται στη γνώση αποτελεί φορέα μάθησης, με θεμελιώδη επιδίωξή του την διάχυση της γνώσης η οποία συνδέεται άμεσα με την έννοια της παραγωγικότητας. Έτσι, ο οργανισμός μαθαίνει να προβλέπει την ανάγκη για τις απαραίτητες αλλαγές, να αντιλαμβάνεται την εξέλιξη της κοινωνίας, τις ανάγκες που πρόκειται να δημιουργηθούν και να αναπτύσσει τις κατάλληλες προϋποθέσεις, ώστε να ανταποκρίνεται διαχρονικά στις προσδοκίες των πολιτών. Η μάθηση υποστηρίζει τον οργανισμό στην προσπάθεια διαρκούς βελτίωσης, καθώς και στην κατάλληλη αξιοποίηση των επιτυχιών και των αποτυχιών του. Ευνοεί τον πειραματισμό και τις καινοτομικές δράσεις του, την προσπάθεια για δημιουργία ενός κοινωνικού περιβάλλοντος με άμεση συνεργασία και αλληλεπίδραση με τους πολίτες, έτσι ώστε να είναι σε θέση να διαπιστώνει την εξέλιξη της κοινωνίας και να μπορεί να συμβάλλει στην διαμόρφωση του περιβάλλοντος, μέσα στο οποίο επιβιώνει και αναπτύσσεται. Η οργανωσιακή μάθηση δίδει έμφαση στον σχεδιασμό, την ολική ποιότητα, στην αυτοαξιολόγηση των σκοπών και των στόχων που θέτει ο δημόσιος οργανισμός. Χαρακτηρίζεται από συστημική σκέψη και η εμπλοκή όλων των στελεχών της υπηρεσίας θεωρείται απαραίτητη προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι της. Τα εμπλεκόμενα στελέχη θα πρέπει να διαθέτουν τις απαραίτητες γνώσεις και ικανότητες, όπου σε συνδυασμό με τις απαραίτητες δεξιότητες να διεκπεραιώνουν το έργο της υπηρεσίας. Θεμελιώδες στοιχείο επιτυχίας είναι και η ανάπτυξη κλίματος εμπιστοσύνης μεταξύ της διοίκησης και των εργαζομένων.

Ο οργανισμός μάθησης (learning organization) συνήθως ορίζεται ως ένα όραμα για το μέλλον σε σχέση με τον ανθρώπινο παράγοντα όπου διαθέτει ένα διευρυμένο ρόλο και δεν έχει απλά το ρόλο του διεκπεραιωτή των εργασιών του οργανισμού. Έτσι, τα στελέχη θα μπορούσαν να είχαν νέες και πολύπλευρες δραστηριότητες οδηγώντας στην εξέλιξη και στη διεύρυνση του ίδιου του οργανισμού (Stahl et. Al.1993). Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να αναπτυχθούν νέες διαδικασίες αυτο-μάθησης για όλα τα στελέχη και τους εργαζόμενους, αλλά και σε επίπεδο οργανισμού η συμβολή της

διοίκησης και των διευθύνσεων δεν περιορίζεται απλά σε επίπεδο επίβλεψης, αλλά ο ηγετικός της ρόλος είναι διευρυμένος και περισσότερο αποφασιστικός. Δημιουργούνται έτσι οι προϋποθέσεις για την δημιουργία ενός κλίματος αλλαγής, βελτίωσης των όρων και των συνθηκών εργασίας και τελικά διαμορφώνεται η διαφοροποίηση του περιβάλλοντος εργασίας προς την κατεύθυνση της μάθησης και της συστηματοποίησης των ενεργειών.

5.5.3 Αρχές που συμβάλλουν στην διαμόρφωση και εξέλιξη μιας δημόσιας υπηρεσίας σε ΄΄Οργανισμό Μάθησης΄΄. Ο ρόλος και τα χαρακτηριστικά των Διευθυντικών Στελεχών

Οι δημόσιες υπηρεσίες προκειμένου να εξελιχθούν σε οργανισμό μάθησης (learning organization) θα πρέπει να υιοθετήσουν ορισμένες αρχές (Χυτήρης, 2001). Οι σημαντικότερες απ΄ αυτές είναι:

Ανάπτυξη και λειτουργία της υπηρεσίας βασιζόμενη στην αλλαγή. Πρέπει να βασίζεται σε συγκεκριμένο πρόγραμμα με σαφείς επιδιώξεις. Ο φόβος του λάθους δεν πρέπει να απογοητεύει.

Ενθάρρυνση του πειραματισμού. Ο πειραματισμός με την έννοια της έλλειψης εμπειρίας από νεότερους υπαλλήλους στην αντιμετώπιση ορισμένων καταστάσεων στο χώρο εργασίας, επιβάλλει την επικοινωνία μεταξύ των συναδέλφων ή/ και με τον προϊστάμενο, προκειμένου αυτές να αντιμετωπισθούν με επιτυχία. Η υπηρεσία πρέπει να ενθαρρύνει αυτές τις συνεργασίες. Διάθεση απόκρυψης πληροφοριών ή ανάλογων περιστατικών του παρελθόντος από ορισμένα παλαιότερα στελέχη πρέπει να αποθαρρύνεται.

Απόκτηση γνώσεων- Μάθηση από το περιβάλλον. Η απόκτηση γνώσεων μπορεί να προέλθει τόσο από το εσωτερικό, όσο και από το εξωτερικό περιβάλλον. Η υπηρεσία και οι εργαζόμενοι σ΄ αυτήν μαθαίνουν όχι μόνο από την δική τους εμπειρία, αλλά και από την αντίστοιχη άλλων υπηρεσιών. Επίσης, είναι απαραίτητο να μαθαίνει και από τον πολίτη- συναλλασσόμενο και να αντιλαμβάνεται τις ανάγκες του.

Διευκόλυνση της διαδικασίας μάθησης, μέσω των εργαζομένων. Η υπηρεσία είναι απαραίτητο να επενδύει στην ανάπτυξη των ικανοτήτων των μελών της, ώστε να αξιοποιούνται στην συνέχεια κατάλληλα. Με τον τρόπο αυτό ενισχύεται το ηθικό των υπαλλήλων στην εργασία τους, προωθείται η υπευθυνότητα και διευκολύνεται η παροχή και ενσωμάτωση των γνώσεων στην κουλτούρα της υπηρεσίας.

Σύστημα ανταμοιβής της μάθησης. Οι εργαζόμενοι επιθυμούν η προσπάθειά τους να

εκτιμάται και να ανταμείβεται. Είναι σημαντικό η υπηρεσία να ανταποκρίνεται σ΄ αυτό, μέσω ενός συστήματος αξιολόγησης.

Ύπαρξη αίσθησης φροντίδας. Είναι σημαντικό για τους εργαζόμενους να αισθάνονται ότι η υπηρεσία ενδιαφέρεται ξεχωριστά για κάθε ένα από αυτούς. Αισθάνονται ασφαλείς και άνετοι να προτείνουν ιδέες και πρακτικές λύσεις, να διατυπώνουν απορίες, να αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες και κυρίως να έχουν διάθεση για εργασία μέσα σ΄ ένα προσφιλές περιβάλλον.

Τα διευθυντικά στελέχη σε μια υπηρεσία που αναπτύσσεται ως οργανισμός μάθησης, χαρακτηρίζονται από στάσεις και συμπεριφορές, με:

Προοδευτικότητα και ευρύτητα πνεύματος. Αποδέχονται τους υπαλλήλους ως μοναδικές προσωπικότητες, με ιδιαίτερες ικανότητες, γνώσεις και εμπειρίες που διαθέτει ο καθένας, αναγνωρίζοντας τις προσπάθειες και τις ιδέες τους. Είναι δεκτικοί προτάσεων από τους υφισταμένους, τους ενθαρρύνουν και συμπαρίστανται στο έργο τους.

Συστημική σκέψη. Αντιλαμβάνονται την ιδιαίτερη μοναδική δράση κάθε τμήματος και παράλληλα έχουν την αίσθηση της συνολικής δράσης της Διεύθυνσης συνδέοντας μικρά ανεξάρτητα μέρη σε ένα σύνολο συσχετιζόμενων δραστηριοτήτων και σχέσεων.

Καινοτομικότητα. Δημιουργούν τις προϋποθέσεις για την ανάπτυξη συμπεριφορών και στάσεων μεταξύ των εργαζομένων, πέρα από τα παραδοσιακά δεδομένα. Αυτό εμφανίζεται ορισμένες φορές και στις σχέσεις της υπηρεσίας με τους πολίτες.

Δυναμική προσωπικότητα. Ο διευθυντής καθορίζει στόχους, επιλύει προβλήματα που παρουσιάζονται στην υπηρεσία, εμπνέει, καθοδηγεί και παρακινεί τους υφισταμένους του. Είναι καθοριστικής σημασίας η συμπεριφορά και η στάση του να αποτελεί παράδειγμα προς μίμηση από όλους. Με το δεδομένο ότι συνεργάζεται με ανθρώπους οφείλει να είναι δίκαιος, να διαχειρίζεται τις συγκρούσεις με τρόπο αποτελεσματικό, να διαχειρίζεται κατάλληλα το χρόνο που διατίθεται και γενικά να δημιουργεί τις προϋποθέσεις για βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών της διεύθυνσης.

5.5.4 Χαρακτηριστικά του οργανισμού μάθησης

Οι Longworth & Davies (1996), παρουσιάζουν τον οργανισμό μάθησης να διαθέτει δέκα βασικά χαρακτηριστικά:

1^{o} :΄Ολοι οι οργανισμοί μπορεί να θεωρηθούν ως οργανισμοί μάθησης, αρκεί να

εμπνεύσουν στους εργαζόμενούς τους τη διάθεση και την ανάγκη για διαρκή μάθηση.

2ο : Οι οργανισμοί μάθησης δεν ΄΄επενδύουν΄΄ στους εργαζόμενους μόνο οικονομικά, αλλά και συσχετίζουν άμεσα την ανάπτυξη του οργανισμού με τον ανθρώπινο παράγοντα. Η ίδια η μάθηση θεωρείται επένδυση για το μέλλον που θα συμβάλει τελικά στην ανάπτυξη του οργανισμού. Για να επιτευχθεί αυτό είναι απαραίτητο να παρέχονται ευκαιρίες και να δημιουργούνται κίνητρα μάθησης για όλους.

3ο : Η στρατηγική του οργανισμού δεν περιορίζεται στην κατάρτιση του ατόμου μόνο για τις εργασιακές απαιτήσεις, αλλά διευρύνεται και για την προσωπική του εξέλιξη.

4ο : Ο οργανισμός μάθησης γνωστοποιεί σε όλους τους εργαζόμενους το όραμά του και επιδιώκει την ενεργή συμμετοχή τους στις αποφάσεις για την πορεία προς την επιτυχία.

5ο : Η διαδικασία της μάθησης εξελίσσεται στους χώρους του οργανισμού και όχι σε ουδέτερους χώρους επιμορφωτικών κέντρων. Επιδιώκεται αλληλεξάρτηση εργασίας και μάθησης. Έτσι επιτυγχάνεται η μετάβαση από τις διαδικασίες κατάρτισης σε εκείνες της μάθησης.

6ο : Οι οργανισμοί μάθησης, σε αντίθεση με τους συμβατικούς οργανισμούς, όπου παρέχονται απλά πληροφορίες, αναπτύσσουν την εμπιστοσύνη για τις ικανότητες των εργαζομένων και ευνοούν την απόκτηση νέων δεξιοτήτων, όπως η διαχείριση πληροφοριών, η επίλυση προβλημάτων, η συνεργασία, η αυτογνωσία και η αυτοεκτίμηση.

7ο : Ενθαρρύνεται η διαφορετικότητα των ατόμων στην προσέγγιση του αντικειμένου της μάθησης. Με τον τρόπο αυτό διασφαλίζεται η ατομική μάθηση, ενισχύεται το άτομο και τελικά ο οργανισμός.

8ο : Ο οργανισμός διαθέτει πλήρως εξοπλισμένο κέντρο μάθησης, ευνοεί την πρόσβαση σ αυτό για όλους τους εργαζόμενους, ενισχύει την μάθηση με τη χρήση νέων τεχνολογιών (πληροφοριακά συστήματα, τηλεματική κτλ) και παράλληλα εξοικονομεί πόρους από την έλλειψη μετακινήσεων εργαζομένων σε άλλα κέντρα μάθησης.

9ο : Ευνοεί την ευαισθητοποίηση των εργαζομένων σε θέματα περιβάλλοντος, καθώς και τη συμμετοχή τους σε κοινωνικές δράσεις.

10ο : Ο οργανισμός μάθησης είναι ένας ζωντανός οργανισμός και η επιβίωσή του εξαρτάται από την συνεχή μάθηση και την διαρκή συνεισφορά των εργαζομένων.

5.6 ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΜΕΤΑΞΥ ΣΥΓΧΡΟΝΟΥ ΚΑΙ ΠΑΡΑΔΟΣΙΑΚΟΥ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ

Υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ ενός ΄΄**παραδοσιακού**΄΄ **Οργανισμού** και ενός **Οργανισμού Μάθησης**. Οι διαφορές αυτές παρουσιάζονται συγκριτικά στον πίνακα 5.6.

Πίνακας 5.6
Διαφορές παραδοσιακού οργανισμού και οργανισμού μάθησης

Ο ΄΄**παραδοσιακός**΄΄ **Οργανισμός** *χαρακτηρίζεται* από:	Ο **Οργανισμός Μάθησης** *χαρακτηρίζεται* από:
Φόβο και ανασφάλεια του **λάθους**	**Πειραματισμό** και **καινοτομία**
Διοργάνωση **Σεμιναρίων** Κατάρτισης	Υποστήριξη κλίματος που ευνοεί την **μάθηση**
Έμφαση στο **άτομο**	Έμφαση στην **οργάνωση** και στην **ομάδα**
Επιδίωξη της **σταθερότητας**	Ανάπτυξη σε περίοδο **ρευστότητας**
Διατήρηση της **τάξης**	Ανάπτυξη σε συνθήκες **δημιουργικού χάους**
Υιοθέτηση συνθηκών ανάπτυξης που βασίζονται στην **μίμηση** και στην **αντιγραφή**	Επιδίωξη συνθηκών ανάπτυξης που βασίζονται στην **δημιουργικότητα** και στην **διαφορετικότητα**
Αφοσίωση στην **ιεραρχία**	Έμφαση στα **δίκτυα**
Προσπάθειες για **αντίδραση** στις προκλήσεις του περιβάλλοντος και επιδιώκει τις απαραίτητες **προσαρμογές**	Προσπάθειες **πρόδρασης** (proactiveness) στο περιβάλλον που αναπτύσσεται και επιδιώκει τη **δημιουργία ευνοϊκών συνθηκών**
Έμφαση στον **manager**	Έμφαση στον **ηγέτη**
Έλλειψη **σκέψης** και προβληματισμού των εργαζομένων	**Επιδίωξη της ολικής σκέψης** (να σκέπτονται ως ομάδα)
Καλλιέργεια κλίματος **εσωστρέφειας**	Καλλιέργεια κλίματος **εξωστρέφειας**
Έμφαση στην **καθημερινότητα**	Έμφαση στο **όραμα**

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνόγλωσση

Βαγιάτης, Γ (2002). *Οργανωσιακή Θεωρία και Συμπεριφορά*. Πάτρα. Τόμος Γ. ΕΑΠ

Βαξεβανίδου, Μ & Ρεκλείτης, Π (2008). *Management Ανθρωπίνων Πόρων*. Αθήνα. Εκδόσεις Προπομπός

Μπουραντάς, Δ (1992). *Μανατζμεντ. Οργανωτική Θεωρία και Συμπεριφορά*. Αθήνα. Εκδόσεις ΤΕΑΜ

Χυτήρης, Λ (2001). *Οργανωσιακή Συμπεριφορά.*. Αθήνα. Εκδόσεις INTERBOOKS.

Ξενόγλωσση

Aiken, M. and Hage, J. (1971). "The organic organization and innovation," *Sociology*, 5 : 63-82.

Akaah, I. P. (1993). ''Organizational Culture and Ethical Research Behavior'', *Journal of the Academy of Marketing Science,* Vol 21**,** No 1.

Allaire, Y. and Firsiritu, M. E. (1984). "Theories of organizational culture," *Organizational Studies***, 5** (3) : 193-226**.**

Argyris, C. and Schon, D.A. (1978). *Organizational Learning : A Theory of Action Perspective.* Reading, MA: Addison-Wesley.

Baird, I. S. and Thomas, H. (1985). "Toward a contingency model of strategic risk taking ," *Academy of Management Review,* 10 : 230-243.

Barnett, R. (2002). Learning to work and working to learn. In: Reeve, F./ Cartwright, M & Edwards, R (eds.) *Supporting Lifelong Learning:Organizing learning (volume **2:**7-20), London:Routledge /Falmer Press*

Chen, M. J. and Hambrick, D. C. (1995). "Speed, stealth and selective attack : How small firms defer from large firms in competitive behavior ," *Academy of Management Journal,* 38 : 453-482.

Choi, T.Y., Dooley, K.J., and Rungtusanatham, M. (2001). Supplay networks and complex adaptive systems: control versus emergence, *Journal of Operations Management,* 19 (3):351-366**.**

Deshpande, R. and Webster, F. F. Jr. (1989). “Organizational Culture and Marketing: Defining the Research Agenda,” *Journal of Marketing* 53 : 3-15.

Glynn M.A. (1996). ′′Innovative Genius : A Framework for Relating Individual and Organizational Intelligences to Innovation.′′ *Academy of Management Review*, **21,** 4: 1081- 1111.

Harris, R. (1999). ′′ Lifelong learning in work context′s,′′ *Research in Post-Compulsory Education*, 4, (2), U.K.: Ttriangle Journals Ltd, : 161-182.

Harris, S. K. & Mossholder, K. N. (1996). ′′ The affective implications of Perceived Congruence with Culture Dimentions During Organizational Transformation,′′ *Journal of Management*, 22, 4 : 527-547.

Hauser, J.R., Simester, D. I., & Wernerfelt, B. (1996). International customers and internal suppliers, J*ournal of Marketing Research, 33* : 268-289.

Huber, G.P. (1991). Organizational Learning: the contributing processes and literatures, *Organization Science,* 2(1):88-115

Hult, Γ. T. M. (1998). Managing the international strategic sourcing function as a market- driven organizational learning system, *Decision Sciences,* 29 (1): 193-216.

Karagozoglu, N. and Brown, W.B. (1988). “Adaptive responses by conservative and entrepreneurial firms,” *Journal of Product Innovation Management,* **5 :** 269-281.

Kerr, S. and Jermier, J.M. (1978). “ Substitutes for leadership : their meaning and measurement,” *Organizational Behavior and Human Performance,* 22 : 395-403**.**

Koberg, C.S. and Chusmir, L.H. (1987). “Organizational culture relationships with creativity and other job-related variables ,” *Journal of Business Research,* 15 : 397-409.

Longworth, N. & W. K. Davies (1996). *Lifelong Learning.* London: Kogan Page

Lumpkin G. T. & Dess G.G. (1996). ′′Clarifying the Entrepreneurial Orientation Construct and Linking it to Performance, ′′ *Academy of Management Review, 2*1 : 135-172.

Miles, R.E. and Snow, C.C. (1978). *Organizational Strategy, Structure, and Process.* New York : McGraw-Hill.

Miller, D. (1983). “The correlates of entrepreneurship in three types of firms,” *Management Science,* 29 **:** 770-791.

Mumford, M.D. and Gustafson, S.B. (1988). “Creativity syndrome : Intergration, application, and innovation," *Psychological Bulletin,* 103 : 27-43.

Owens, R. (1987), *Organizational Behavior in Education,* Englewood Cliffs, NJ :

Prentice-Hall.

Pood, R. (1998). Charting organizational learning: a comparison of multiple mapping techniques. In: Eden, C. & Spender, J.- C. *Managerial and Organizational Cognition. Theory, Methods and Research. (pp. 210-230).* London: SAGE Publications.

Randall J. (2004). "Managing Change/ Changing Managers'', by London, Routledge

Schein, E. H. (1985). *Organizational Culture and Leadership,* San Francisco, CA : Jossey-Bass.

Schein E.H. (1992). *Organizational Culture and Leadership,* 2nd edition. San Francisco : Jossey-Bass.

Stahl, Th. Nyhan, B. D Aloja, P. (1993). *The learning organization. A vision for human resource development.* EUROTECNET: Commision of the European Communities.

Walker, J. (2001). Lifelong Learning and the Learning Organization. In Aspin, D/Chapman J./ Hatton, M. Sawano, Y (eds.) *International Handbook of Lifelong Learning (Part two)* (pp. 619-641). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers

Webster, M...(1991) *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*. Massachusetts- USA.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Μελέτη Περίπτωσης

Ο κ. Π. Αναγνώστου προΐσταται σε ένα ΚΕΠ, το οποίο βρίσκεται στην Αθήνα και είναι από τα πρώτα που ιδρύθηκαν. Καθημερινά πραγματοποιείται μεγάλος αριθμός συναλλαγών με τους πολίτες σε όλα τα αντικείμενα δραστηριότητάς του. Διαθέτει τρία τμήματα και συνολικά υπηρετούν δέκα υπάλληλοι. Βασική επιδίωξή του είναι να εξυπηρετούνται οι πολίτες στα χρονικά περιθώρια που προβλέπονται, ενώ παράλληλα θεωρεί απαγορευτικό το λάθος και τις αστοχίες. Επιθυμεί να τηρείται με ευλάβεια η ιεραρχία, υπάρχει αυστηρός έλεγχος στους υπαλλήλους σχετικά με την διεκπεραίωση των εγγράφων και προσδίδει ιδιαίτερη βαρύτητα και ευθύνη στους παλαιότερους και περισσότερο έμπειρους υπαλλήλους. Τονίζει κατ΄ επανάληψη ότι οι πέντε από αυτούς - οι τρεις είναι οι προϊστάμενοι των τμημάτων - αποτελούν την ψυχή του Κέντρου και αποτελούν τη βάση για την ομαλή λειτουργία του. Καθημερινά συσκέπτεται με αυτούς, τους τονίζει το πόσο απαραίτητο είναι να μην ρισκάρουν, ώστε να αποφεύγονται τα λάθη. Τους επισημαίνει ότι πρέπει καθημερινά να ενημερώνονται από διάφορες πηγές για τον τρόπο αντιμετώπισης προβλημάτων που προκύπτουν σε άλλα αντίστοιχα. Κέντρα και τους ενθαρρύνει να αντιμετωπίζουν και τα δικά τους με τις αντίστοιχες ΄΄συνταγές΄΄. Τους ενθαρρύνει να αναθέτουν υποθέσεις στους υπαλλήλους και να ελέγχουν το αποτέλεσμα του καθενός, ελαχιστοποιώντας την μεταξύ τους συνεργασία, η οποία μπορεί να είναι αιτία καθυστερήσεων στην καθημερινή δραστηριότητα. Τους τονίζει επίσης με έμφαση την ανάγκη του σαφούς προγραμματισμού και ελέγχου της καθημερινής εργασίας, την απόλυτη συμμόρφωσή τους με τις οδηγίες, ως έμπειρων στελεχών και υπηρεσιακών προϊσταμένων. ΄΄ Οι συνάδελφοι πρέπει να διεκπεραιώνουν γρήγορα και σωστά τις υποθέσεις, σύμφωνα με τις οδηγίες των προϊσταμένων. Δεν υπάρχει λόγος και χρόνος για συζητήσεις. Αν κάτι από το έργο που διεκπεραιώνει ο κάθε ένας εργαζόμενος δεν το γνωρίζει, θα πραγματοποιήσουμε άμεσα εντατικό σεμινάριο ενημέρωσης. Μας ενδιαφέρει το καθημερινό επιτυχές αποτέλεσμα, τονίζει σε κάθε ευκαιρία προς όλους τους εργαζόμενους στο Κέντρο.

Ερωτήσεις:

1. Σχολιάστε τις απόψεις του Προϊσταμένου του ΚΕΠ.
2. Οι απόψεις και οι θέσεις του Προϊσταμένου συμβάλλουν στην ομαλή λειτουργία και ανάπτυξη του ΚΕΠ;
3. Εντοπίστε προβλήματα που ενδεχομένως θα δημιουργηθούν από την υπάρχουσα οργάνωση τόσο στο χώρο εργασίας, όσο και κατά την συναλλαγή με τους πολίτες.
4. Το ΚΕΠ αυτό μπορεί να θεωρηθεί ότι λειτουργεί και αναπτύσσεται ως οργανισμός μάθησης;
5. Ποιες θέσεις και απόψεις που προϊσταμένου πρέπει να αναθεωρηθούν, προκειμένου το ΚΕΠ να αποκτήσει περαιτέρω δυναμική ανάπτυξη και πληρέστερη εξυπηρέτηση των πολιτών;

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6 : ΔΕΞΙΟΤΗΤΕΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

6.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Σκοπός της παρούσας διδακτικής ενότητας με θέμα «Δεξιότητες αποτελεσματικής διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης» είναι η εξοικείωση των διευθυντικών στελεχών της δημόσιας διοίκησης με τα περιγράμματα θέσεων ως μέσο προώθησης της πολιτικής για την ανάπτυξη του ανθρώπινου κεφαλαίου στη δημόσια διοίκηση.

Τα προσδοκώμενα αποτελέσματα από την παρούσα ενότητα είναι η προώθηση και ανάπτυξη του επαγγελματισμού στην δημόσια διοίκηση και ειδικότερα η ενίσχυση των διευθυντών με νέες σύγχρονες μεθόδους υποκίνησης και μάθησης, τις οποίες μετά το πέρας του σεμιναρίου θα μπορούν να εφαρμόσουν στις διευθύνσεις των οποίων προΐστανται.

Στην παρούσα ενότητα θα παρουσιαστούν τα δομικά χαρακτηριστικά της δημοσιοϋπαλληλίας στην Ελλάδα και ο τρόπος που αυτά διαφοροποιούνται από τα δέοντα για την ανάπτυξη μιας ολοκληρωμένης πολιτικής για το ανθρώπινο κεφάλαιο στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Μέσα από την παρουσίαση των αποτελεσμάτων της έρευνας για την κουλτούρα της ελληνικής δημοσιοϋπαλληλίας, αλλά και την ανάπτυξη και παρουσίαση του ρόλου που τα περιγράμματα θέσεων μπορούν να παίξουν στην πολιτική του ανθρώπινου κεφαλαίου, θα δοθούν συγκεκριμένες καλές πρακτικές που μπορούν να εφαρμοστούν και στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Τέλος, θα παρουσιαστούν μερικές νέες μέθοδοι υποκίνησης και μάθησης οι οποίες μπορούν να βρουν άμεση εφαρμογή στις διευθύνσεις των στελεχών που αποτελούν την ομάδα στόχο του σεμιναρίου. Η επιλογή των συγκεκριμένων μεθόδων και τεχνικών υποκίνησης και μάθησης, έγινε με κριτήριο τη χρήση των συγκεκριμένων μεθόδων από τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο πλαίσιο της αναθεωρημένης πολιτικής της για την ανάπτυξη του ανθρώπινου κεφαλαίου.

6.2 ΤΑ ΔΟΜΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΫΠΑΛΛΗΛΙΑΣ

Αποτελεί κοινή διαπίστωση ότι οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις αποτυγχάνουν, τις περισσότερες φορές, επειδή δεν στηρίζονται από τους εργαζόμενους. Υπάρχουν πολλοί λόγοι γι' αυτό, αλλά οι αναλύσεις περιορίζονται, συνήθως, σε τετριμμένες περιγραφές/ «αναλύσεις» συμπτωμάτων που δεν αποτρέπουν την επανεμφάνιση του φαινομένου. Η ανάλυση, τις περισσότερες φορές, περιορίζεται σε ιδεολογήματα είτε από την πλευρά των κυβερνώντων είτε από την πλευρά των εργαζόμενων. Μέσα από μανιχαϊστικές κατασκευές, όπου οι μεν αιτιώνται τους δε, συντηρείται, εν τέλει, μια πόλωση η οποία λειτουργεί μόνον υπέρ των επαγγελματικών συμφερόντων.

Η οικοδόμηση μιας σύγχρονης πολιτικής για την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού απαιτεί μια σειρά μεταρρυθμίσεων που αφορούν στην οργάνωση και λειτουργία του, ορισμένες από τις οποίες, έχουν περιληφθεί στις δράσεις της τέταρτης προγραμματικής περιόδου (2007-2013). Οι βασικές συντεταγμένες των μεταρρυθμίσεων αυτών περιλαμβάνονται στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση».

Μια αδρομερής περιγραφή των μεταρρυθμίσεων που αφορούν στο ανθρώπινο δυναμικό εντοπίζει μια μείζονα ορολογική διαφορά. Σε πολλές χώρες, η έννοια της «διοίκησης των ανθρώπινων πόρων» έχει εγκαταλειφθεί υπέρ μιας νέας έννοιας, εκείνης του «ανθρώπινου κεφαλαίου». Η διαφορά μεταξύ των δύο είναι ουσιώδης: Στη μεν πρώτη, οι ανθρώπινοι πόροι αποτελούν περισσότερο ένα άχθος, μια πηγή προβλημάτων και η κεντρική ιδέα της «διοίκησής» τους έγκειται στην αντιμετώπισή τους. Για πολλά χρόνια, το κεντρικό επιχείρημα της «διοίκησης των ανθρώπινων πόρων» αναφέρεται σε κάποιον «εξορθολογισμό» τους, ο οποίος προκύπτει, τις περισσότερες φορές, από μια αντι-κοινωνική, αντι-ιστορική ανάλυση και καταλήγει σε «αναγκαίες» περικοπές που παίρνουν διάφορα ονόματα (αναδιάρθρωση, ανακατάταξη, επανεκπαίδευση, επαν-οριοθέτηση εργασιακών σχέσεων κλπ). Στην έννοια του «ανθρώπινου κεφαλαίου» οι πραγματικοί άνθρωποι της διοίκησης θεωρούνται ως η βασικότερη πηγή δύναμης και προοπτικής για τη μεταρρύθμισή της. Σύμφωνα μ' αυτήν, μια σύγχρονη πολιτική επένδυσης, διαχείρισης και ανάπτυξης του ανθρώπινου κεφαλαίου ξεκινά από την ανάλυση και την αυτο-περιγραφή των πραγματικών υποκειμένων των διοικητικών μεταρρυθμίσεων. Η έμφαση δεν δίδεται

πια σε κάποιο αφηρημένο και, συνήθως, αυθαίρετο νόημα της πολιτικής ούτε σε εργαστηριακές αναλύσεις των όψεών της με βάση «βέλτιστες» πρακτικές. Αντιθέτως, επιδιώκεται η ενδυνάμωση της δημιουργικής φαντασίας των εργαζομένων, της καινοτομίας και της πρωτοβουλίας τους. Αυτά τα συστατικά, σε συνδυασμό με την ανάπτυξη κλίματος εμπιστοσύνης, είναι απαραίτητα προκειμένου να γονιμοποιηθεί η όποια αλλαγή ανεξάρτητα από την επάρκεια με την οποία περιγράφεται σε προγράμματα ή ρυθμίσεις.

Σημαντική διάσταση του ανθρώπινου κεφαλαίου είναι εκείνη που αναφέρεται στις δημογραφικές αλλαγές, καθώς και στη «διοίκηση της διαφορετικότητας». Η χώρα μας είναι πολύ μακριά ακόμη από την υιοθέτηση πολιτικών που στηρίζονται στην ατομικότητα των εργαζομένων της. Αν παρακολουθήσουμε, απλώς, τα στοιχεία της διαφορετικότητας που λαμβάνονται υπόψη στη σχεδίαση των πολιτικών ανάπτυξης του ανθρώπινου κεφαλαίου, δηλαδή, την ηλικία, το φύλο, την εθνικότητα, τη ράτσα, την ανατομική /φυσική επάρκεια, τη σεξουαλική προτίμηση, την εκπαίδευση, την οικογενειακή κατάσταση, τις θρησκευτικές πεποιθήσεις, τη γεωγραφική καταγωγή, την κατάσταση πατρότητας και τον τύπο της προσωπικότητας και τα αντιπαραβάλουμε με τη δική μας πολιτική που στηρίζεται στα χρόνια υπηρεσίας και το πτυχίο, τότε εύκολα αντιλαμβάνεται κανείς πόσος πολύς δρόμος μένει για να προσεγγίσουμε τους Ευρωπαίους εταίρους μας. Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση» αποτελεί μια ακόμη προσπάθεια Ελλήνων και Ευρωπαίων μεταρρυθμιστών να αντιμετωπίσουν το εξαιρετικά περίπλοκο και δυσεπίλυτο πρόβλημα της αλλαγής του ελληνικού κράτους.

Ουσιώδης όρος επιτυχίας του προγράμματος είναι η δυνατότητα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, των πολιτικών κομμάτων και των συνδικαλιστικών παρατάξεων να ανακαλύψουν το ανθρώπινο κεφάλαιο. Πρέπει, έμπρακτα να κατανοήσουμε ότι δεν αρκεί να ψηφιστεί μια ρύθμιση και να σταλεί μια εγκύκλιος προς όλους- όσο καλό κι αν είναι το περιεχόμενό της-και να αρχίσει η εφαρμογή της πολιτικής που περιέχεται σ' αυτήν. Ένα παράδειγμα: 60% των υπαλλήλων που υπηρετούν σε μονάδες πολιτικής προστασίας στην Ελλάδα είναι απόφοιτοι πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Εάν, επιπλέον, λάβουμε υπόψη ότι οι περισσότεροι είναι πάνω από 50 χρονών, ερωτάται πόσο εύκολο είναι να κατανοήσει, ή και να εφαρμόσει ο υπάλληλος αυτής της κατηγορίας (με τον εαυτό του και μόνον τις

περισσότερες φορές) το περιεχόμενο του, κατά τα λοιπά, καλού π.χ. «Ξενοκράτη» (Σχέδιο άμεσης επέμβασης πολιτικής προστασίας).

Αν η αποκάλυψη της «πραγματικής» πραγματικότητας είναι αναγκαία, για λόγους αυτογνωσίας, θεωρούμε ότι είναι ακόμη περισσότερο αναγκαία η εδραίωση της πεποίθησης ότι με αυτούς τους πραγματικούς ανθρώπους μπορούμε να πετύχουμε καλύτερα αποτελέσματα από εκείνα που έχουμε, μέχρι τώρα, πετύχει. Μόνο που η αποκάλυψη των δυνατοτήτων των εργαζόμενων συνιστά ένα δύσκολο εγχείρημα. Η μόχλευση των στοιχείων της ελληνικής ταυτότητας των εργαζόμενων μπορεί να μετατρέψει τον, κατά τα λοιπά, πλήρως ακατάλληλο (σύμφωνα με τις τυπικές προδιαγραφές) υπάλληλο σε σημαντικό εταίρο που μπορεί να ανταποκριθεί σε ιδιαίτερα απαιτητικά εγχειρήματα. Στους διστακτικούς για την ισχύ του επιχειρήματος, αρκεί κανείς να υπενθυμίσει την αυθόρμητη οργάνωση των εθελοντών για την παροχή βοήθειας στους σεισμόπληκτους της Τουρκίας στους σεισμούς του 1999, τη συμβολή των εθελοντών στους Ολυμπιακούς Αγώνες του 2004 μέχρι τη μαζική συμμετοχή στην αποκατάσταση των πυρόπληκτων περιοχών το 2007.

Οι ακαδημαϊκοί της διοικητικής επιστήμης μιλούν, σήμερα, για έναν «νέο πατριωτισμό». Θεωρούμε, ωστόσο, ότι ο πατριωτισμός ήταν πάντοτε η μεγάλη παρακαταθήκη, μέσω της οποίας διορθώνονταν οι αστοχίες της τυπικής πολιτικής. Τα περιγράμματα θέσεων, ο προγραμματισμός των προσλήψεων, η πραγματική και όχι τυπική κινητικότητα, η ουσιαστική αποτίμηση της απόδοσης των εργαζομένων, καθώς και η σύνδεση της αμοιβής τους μ' αυτήν – όλα αυτά που, επί δεκαετίες, διατυπώνονται ως ανάγκες προκειμένου να αποστεί η ελληνική δημοσιοϋπαλληλία του ιδιότυπού της status-, μπορεί να πραγματοποιηθούν, εφόσον κοινωνία και δημόσιοι υπάλληλοι τα ενστερνιστούν και προστρέξουν στην υλοποιησή τους.

6.3 Η ΚΟΥΛΤΟΥΡΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις είναι αδύνατο να εφαρμοστούν από τα στελέχη μιας διοίκησης τα οποία έχουν, επί σειρά δεκαετιών, διαπαιδαγωγηθεί με τις παραδοσιακές αξίες της γραφειοκρατίας, δηλαδή, την πρωτοκαθεδρία της πολιτικής και τη διοικητική διαδικαστική νομιμοποίηση των ενεργειών της. Η αλλαγή της διοικητικής κουλτούρας, η οποία είναι, ως εκ τούτου, απαραίτητη, αποτελεί μια εξόχως δύσκολη, χρονοβόρα και αβέβαιη διαδικασία. Για το λόγο αυτό, η διοικητική κουλτούρα υπήρξε παγίως ένα από τα ανθούντα ερευνητικά πεδία των μεταρρυθμιστών, σε συνδυασμό με την έρευνα για τις μαθησιακές δυνατότητες των γνωστικών υποκειμένων. Στο παρόν κεφάλαιο επιλέγουμε να παρουσιάσουμε τις βασικές παραμέτρους των δύο αυτών πεδίων, εκτιμώντας ότι τα θέματα της κουλτούρας και της γνώσης έχουν άμεση συνάφεια με τις μεταρρυθμίσεις του ΝΔΜ και αποτελούν προαπαιτούμενα της επιτυχίας τους.

6.3.1 Έννοια και περιεχόμενο της κουλτούρας

Μεταφράζοντας στην ελληνική τον όρο «organizational culture» ως «οργανωσιακή κουλτούρα», θα πρέπει να λάβουμε υπόψη τα εξής: η λέξη «culture» χρησιμοποιείται στην αμερικανική φιλολογία με το ίδιο περιεχόμενο που έχει η λέξη «philosophy», αποδίδοντας τον «τρόπο ζωής των ανθρώπων». Στην Ευρώπη, η «κουλτούρα» έχει στενότερο περιεχόμενο και παραπέμπει, όπως και η τρέχουσα σημασιολόγησή της στην ελληνική γλώσσα, σε ένα σύνολο αξιών, συνηθειών και στάσεων των ανθρώπων με «ανώτερο» γούστο. Οργανωσιακή κουλτούρα, λοιπόν, στο πλαίσιο αυτού του συγκειμένου, σημαίνει: «*μια αλληλουχία αξιών, μύθων, ηρώων και συμβόλων που κατέληξαν να σημαίνουν πολλά για τους ανθρώπους που εργάζονται σε μια οργάνωση*», «*ένα πρότυπο βασικών υποθέσεων που έχουν επινοηθεί, ανακαλυφθεί ή αναπτυχθεί από μία δεδομένη ομάδα, ενόσω μαθαίνει να αντιμετωπίζει τα προβλήματα της εξωτερικής προσαρμογής και της εσωτερικής ενσωμάτωσής της και οι οποίες έχουν αποδώσει αρκετά καλά ώστε να θεωρούνται ισχύουσες και, γι' αυτό, να μεταφέρονται στα νέα μέλη ως ο σωστός τρόπος να αντιλαμβάνονται, να σκέπτονται και να αισθάνονται σε σχέση με τα προβλήματα αυτά*». Ή, για να ανατρέξουμε στις απαρχές της οργανωσιακής κουλτούρας σε μελέτες οργάνωσης επιχειρήσεων: «*η κουλτούρα του εργοστασίου είναι ο συνήθης και παραδοσιακός τρόπος σκέψης και δράσης που*

μοιράζονται, σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό, όλα τα μέλη του και τον οποίο τα νέα μέλη πρέπει να μάθουν και, τουλάχιστον εν μέρει, να ενστερνισθούν, ώστε να γίνουν αποδεκτά στις υπηρεσίες της επιχείρησης».

Όπως προκύπτει και από τους προαναφερόμενους ορισμούς, η «κουλτούρα» αποτελεί μια θεωρητική κατασκευή, χρήση της οποίας κάνουν περισσότερες επιστήμες, όπως, κατά παράδοση, η ανθρωπολογία και η εθνολογία και, στη σύγχρονη εποχή, η κοινωνιολογία, η ψυχολογία και η οικονομία των επιχειρήσεων. Οι ποικίλοι προσδιορισμοί της κουλτούρας από καθεμία από αυτές θα μπορούσαν να συγχωνευθούν σε ένα περιγραφικό ορισμό, σύμφωνα με τον οποίο η κουλτούρα αποτελεί ένα σύνολο αξιών, κανόνων, απόψεων, πεποιθήσεων και ιδανικών που διαμορφώνουν τόσο την προσωπικότητα ενός ατόμου, όσο και την ταυτότητα μιας ομάδας (οργάνωσης, φυλής, λαού). Ένας παρόμοιος ορισμός θα παρέμενε, όμως, πολύ γενικός και αόριστος και γι' αυτό επιχειρήθηκε, και επιχειρείται, επανειλημμένα, η οριοθέτηση της κουλτούρας στο πλαίσιο κάποιας επιστημονικής πειθαρχίας.

Έχει επικρατήσει μεταξύ των ειδικών η αναφορά στη θεωρία της «πολιτισμικής οργάνωσης», με την οποία εισάγεται στη μελέτη της κουλτούρας των οργανώσεων ένα λεξιλόγιο δανεισμένο από την εθνολογία. Έννοιες όπως μύθος, τελετουργία, φυλή, ταμπού και, προπαντός, σύμβολο και συμβολισμός, απαντώνται σε ευρεία κλίμακα ως επεξηγήσεις της συμπεριφοράς των ατόμων στο πλαίσιο των οργανώσεων.

Η κουλτούρα μπορεί να αναγνωσθεί είτε ως εμπειρικά διακριβώσιμο συστατικό στοιχείο ενός κοινωνικού συστήματος είτε ως έκφραση του συνόλου των μεμονωμένων ιδεών/ερμηνειών και νοημάτων των ατόμων που συγκροτούν την κοινωνία. Η πρώτη προσέγγιση θεωρεί ότι οι οργανώσεις έχουν (ζουν μέσα σε) μια κουλτούρα, ενώ η δεύτερη ότι οι οργανώσεις συνιστούν οι ίδιες κουλτούρα, αποτελούν, δηλαδή, πολιτισμικά φαινόμενα.

Η επιλογή μεταξύ της μιας ή της άλλης προσέγγισης έχει σημαντικές πρακτικές συνέπειες, αφού, σύμφωνα με την πρώτη, η κουλτούρα μπορεί να διερευνηθεί και να μετρηθεί με τη βοήθεια των ποσοτικών μεθόδων που χρησιμοποιεί η κοινωνική έρευνα, ενώ, κατά τη δεύτερη, η κουλτούρα αποτελεί μη ποσοτικοποιήσιμο μέγεθος και δύναται να ανιχνευθεί μόνο μέσω της ιδεογραφικής έρευνας που χρησιμοποιεί η

εθνομεθοδολογία. Η δεύτερη άποψη συγκροτεί μια ισχυρή τάση στη θεωρία των οργανώσεων και διερευνά την κουλτούρα στις οργανώσεις σε τρία επίπεδα:

α. ως εξωτερική μεταβλητή (για τη σύγκριση μιας οργάνωσης με άλλες, είτε σε εθνικό είτε σε διεθνές επίπεδο),

β. ως εσωτερική μεταβλητή (που επηρεάζει τα υπόλοιπα στοιχεία της οργάνωσης, δηλαδή, τη δομή, τη λειτουργία, το προσωπικό και την επικοινωνία),

γ. ως οριζόντια μεταβλητή (που νοεί και αναλύει όλη την οργάνωση ως μικρο-πολιτισμικό φαινόμενο).

Η μέχρι πρόσφατα κρατούσα άποψη ότι η κουλτούρα είναι μέγεθος μη αναλύσιμο είχε ως συνέπεια την αδυναμία περαιτέρω συζήτησης, όταν διαπιστώναμε τη διαφορά δύο πολιτισμικών φαινομένων. Όπως επισημαίνει ο Ouchi (1981), «*οι πολιτισμικές διαφορές εξακολουθούν να θεωρούνται αγεφύρωτες και μη υποκείμενες σε επιστημονική ανάλυση, σαν να είναι κάτι μοναδικό, κάτι μη προσβάσιμο στην επιστημονική ανάλυση, το οποίο μεταφέρεται αποκλειστικά με τα γονίδια*».

Η σπουδαιότερη συγκριτική εμπειρική έρευνα για το ρόλο της κουλτούρας στην οργανωσιακή ανάπτυξη -πριν από τη σύγκριση της ιαπωνικής και αμερικανικής κουλτούρας από τον Ouchi- έγινε από τον Geert Hofstede (2001) από το 1967-1973. Κατά την έρευνα αυτή συμπληρώθηκαν 116.000 ερωτηματολόγια από μάνατζερς της IBM σε 40 χώρες. Ο Hofstede εκκινούσε από την υπόθεση ότι κάποιες εξωτερικές/περιβαλλοντικές μεταβλητές, όπως η παιδική ηλικία ή το σχολείο, επηρεάζουν τη διοικητική συμπεριφορά και θεώρησε την κουλούρα ως το αποτέλεσμα ενός «συλλογικού πνευματικού προγραμματισμού» που επιμερίζεται και διαχέεται σε πλειονότητες υποκειμένων (οργάνωση, λαός, πολιτισμικός κύκλος). Οι συμπεριφορές που εκδηλώνονται μπορούν, κατ' αυτόν, να ερμηνευτούν με τη βοήθεια των ακόλουθων τεσσάρων τύπων οργανωσιακής κουλτούρας, οι οποίοι θα μπορούσαν να θεωρηθούν και ως τύποι εθνικής κουλτούρας:

- <u>Απόσταση από την εξουσία</u>. Η οργανωσιακή κουλτούρα αυτού του τύπου παραπέμπει στο βαθμό αποδοχής από μια κοινωνία της άνισης κατανομής εξουσίας μεταξύ οργανώσεων και θεσμών.

- <u>Αποφυγή ανασφάλειας</u>. Η οργανωσιακή κουλτούρα που κατατάσσεται σε αυτή την κατηγορία αντανακλά το βαθμό του αισθήματος απειλής των μελών μιας οργάνωσης/κοινωνίας εξαιτίας αβέβαιων και πολύσημων καταστάσεων, καθώς

και την επιδίωξή τους να μειώσουν τον κίνδυνο έκθεσής τους σε αυτές, μέσω της δημιουργίας τυπικών κανόνων και προγραμμάτων.

- Ατομισμός αντί συλλογικότητας. Η κουλτούρα αυτού του είδους αποτυπώνει το βαθμό επιμονής μιας οργάνωσης/κοινωνίας στην ανάπτυξη ιδιωτικών πρωτοβουλιών και προγραμμάτων αυτο-υποστήριξης ή προγραμμάτων κοινωνικής μέριμνας.
- Προτίμηση στο ανδρικό αντί του γυναικείου φύλου. Η ανδροκρατική κουλτούρα απεικονίζει το μέτρο κατά το οποίο επιδοκιμάζονται σε μια κοινωνία οι ανδρικές υλικές αξίες έναντι των γυναικείων αξιών (συγκατάβαση, ανθρωπιστική εργασία, κλπ).

Σύμφωνα με την τυπολογία του Hofstede, οι (εθνικές) οργανωσιακές κουλτούρες μπορούν να καταταγούν στις ακόλουθες ομάδες: ιδιαίτερα ανεπτυγμένες λατινο-αμερικανικές χώρες, ιδιαίτερα ανεπτυγμένες ασιατικές χώρες, λιγότερο ανεπτυγμένες ασιατικές χώρες, χώρες της Μέσης Ανατολής, γερμανικές χώρες, βόρειες και αγγλοσαξονικές χώρες.

Περισσότερο, όμως, ενδιαφέρον από την κατάταξη και την τυπολογία των διαφόρων ειδών διοικητικής κουλτούρας παρουσιάζουν τα ευρήματα της πράξης. Εννοούμε με αυτό, τα ευρήματα που συγκεντρώθηκαν ήδη από τη δεκαετία του ’70, όταν οι αμερικανοί επιστήμονες και στελέχη (managers) άρχισαν να παρατηρούν ορισμένες παραδοξότητες σε σχέση με την αποτελεσματικότητα των ιαπωνικών και των αμερικανικών επιχειρήσεων που ιδρύθηκαν και λειτούργησαν, αντίστοιχα, στις ΗΠΑ και την Ιαπωνία, ενσωματώνοντας διαφορετικά πολιτισμικά πρότυπα και αξίες. Το ερώτημα που διατυπώθηκε: «γιατί οι ιαπωνικές επιχειρήσεις και τα ιαπωνικά προϊόντα επιτύγχαναν στις ΗΠΑ ενώ δεν συνέβαινε και το αντίστροφο;», κατέστη δυνατό να απαντηθεί στη βάση της οργανωσιακής κουλτούρας. Από τα πιο επιτυχημένα παραδείγματα αναφέρονται οι αμερικανικές επιχειρήσεις McDonald’s και IBM. Κοινό χαρακτηριστικό τους ήταν ο σεβασμός της ιαπωνικής παράδοσης, γενικά, και της διοικητικής κουλτούρας, ειδικότερα, ο οποίος αποτυπώθηκε στην πολιτική στελέχωσής τους και στην άσκηση της καθημερινής διοίκησης.

Η McDonald’s, για παράδειγμα, επέλεξε το προσωπικό της, από τους κλητήρες μέχρι τον διευθύνοντα σύμβουλο, μεταξύ Ιαπώνων, θέτοντας αυστηρούς περιορισμούς στην παρουσία Αμερικανών στα ιαπωνικά υποκαταστήματά της. Από την άλλη, υπήρξε

αντίστοιχος σεβασμός από την πλευρά των Ιαπώνων στην τήρηση των προδιαγραφών των εδεσμάτων που παρείχαν τα καταστήματα της McDonald's. Το τελικό αποτέλεσμα ήταν θετικό, ανατρέποντας την εδραιωμένη μέχρι τότε πεποίθηση περί αδυναμίας συνεργασίας δύο διαφορετικών οργανωτικών πολιτισμών.

Το άλλο, ίσως ακόμη πιο επιτυχημένο, παράδειγμα συνύπαρξης του ιαπωνικού με τον αμερικανικό διοικητικό πολιτισμό είναι εκείνο της IBM. Η IBM είχε δημιουργήσει στην Ιαπωνία δύο εταιρείες: την IBM Japan που είχε αναλάβει την παραγωγή και διανομή των προϊόντων της εταιρείας, και την IBM World Trade Japan, η οποία διέθετε ελάχιστο προσωπικό και αποτελούσε το σύνδεσμο της μητρικής με τη θυγατρική. Ακολουθώντας ουσιαστικά την ίδια στρατηγική με την McDonald's, δηλαδή, της ενσωμάτωσης της οργανωσιακής κουλτούρας του τόπου υποδοχής του προϊόντος και όχι επιβολής της κουλτούρας του τόπου εξαγωγής του, η IBM Japan, η οποία, η οποία, επίσης, απασχολούσε Ιάπωνες από τον Πρόεδρο μέχρι τον θυρωρό και επικουρικά μόνο δεχόταν κάποιες επισκέψεις Αμερικανών, λειτουργούσε ως βασική εταιρεία («principal company»), ενώ η IBM World Trade Japan προσέφερε μια μικρή συμβουλευτική υποστήριξη.

Η επιτυχημένη πορεία των μεγάλων αυτών εταιρειών, οι οποίες, σημειωτέον, εξακολουθούν να θεωρούνται δύο από τις καλύτερα διοικούμενες επιχειρήσεις στον κόσμο, υπήρξε το αρχικό ερέθισμα για την καλλιέργεια της ιδέας ότι η ανάπτυξη και η παραγωγικότητα μιας οργάνωσης δεν εξαρτώνται μόνο από τα τυπικά (μέγεθος, δομή, ροή εργασίας με βάση στόχους, κλπ), αλλά και από τα θεωρούμενα άτυπα/ανορθολογικά χαρακτηριστικά της που, σύμφωνα με την παραδοσιακή (ταιηλορική) διοικητική αντίληψη, αποτελούν εμπόδιο στην οργανωτική ανάπτυξή της. Τη γνώση αυτού του σύγχρονου αξιώματος διοίκησης, όπως και την τεχνογνωσία εφαρμογής του, φαίνεται ότι διέθεταν οι προαναφερθέντες όμιλοι, καθώς οι αποφάσεις των θυγατρικών τους επιχειρήσεων στην Ιαπωνία, όπως και πολλών άλλων σημαντικών ιαπωνικών επιχειρήσεων, καθορίζονται περισσότερο από άτυπα συμπεριφορικά στοιχεία, προσαρμοσμένα στην παράδοση του «Zen-Buddishmus», παρά από τυπικούς δείκτες παρακολούθησης των στόχων και από τον ορθολογικό έλεγχο τους.

Τα τρία σημαντικότερα άτυπα στοιχεία στη διοίκηση επιχειρήσεων στην Ιαπωνία, που συγκροτούν ένα πλέγμα παραγόντων μη μετρήσιμων και ελέγξιμων -άρα ανορθολογικών, κατά την κρατούσα άποψη- και επηρεάζουν καθοριστικά την

οργανωσιακή συμπεριφορά, είναι η εμπιστοσύνη, η οξυδέρκεια και η εγκαρδιότητα. Τα χαρακτηριστικά αυτά διαμορφώνουν τον ιστό μιας κουλτούρας, η οποία διαπερνά τόσο την αντίληψη του εργαζομένου για την εργασία του και τη συμπεριφορά του έναντι της εταιρείας, όσο και τα αντανακλαστικά της εταιρείας προς αυτόν.

Σε αντίθεση με την κουλτούρα του δυτικού ορθολογισμού, η οποία κατανοεί και ορίζει, μονίμως, τα στοιχεία του κόσμου σε αντιφατικά, αλληλοεξουδετερωνόμενα δίπολα (καλό-κακό, δίκαιο-άδικο, ορθολογικό-ανορθολογικό), η ολιστική προσέγγιση, η οποία μπορεί, επίσης, να προσδιοριστεί και ως ανατολική, συστημική ή λειτουργική, αντιλαμβάνεται ένα ενιαίο πολύπλοκο κόσμο/εαυτό, με αλληλεπιδρώντα τμήματα, τα οποία, πάντως, δεν παραμένουν πολλές, θραυσματικές οντότητες, αλλά συντίθενται σε μια ενότητα.

Η οργανωσιακή θεωρία, η οποία εξελίχθηκε ως παράγωγο μιας θεωρίας της νεωτερικότητας που συνέδεε την ανθρώπινη δραστηριότητα πολύ περισσότερο με τον ορθολογισμό, τις καιροσκοπικές επιδιώξεις και τη χρησιμοθηρία, και λιγότερο με κανόνες, αξίες, νοήματα και σύμβολα, επηρεάσθηκε ιδιαίτερα από το κύμα του «ανορθολογισμού» που κόμισε η πολιτισμική θεωρία και ανάλυση των οργανώσεων. Η αντίληψη που επικρατούσε για έναν περίπου αιώνα ότι με κεντρικούς φορείς τις βιομηχανικές επιχειρήσεις, την επιστήμη και το κράτος, η νεωτερικότητα απομακρυνόταν ριζικά από πολιτισμικές μορφές των παλαιότερων εποχών - τελετουργίες, προλήψεις, εορτασμούς, κλπ.- ανετράπη πλήρως και επανεμφανίσθηκαν ιδέες και πρακτικές που προκάλεσαν αμηχανία, ιδιαίτερα στην αμερικανική θεωρία και πρακτική των επιχειρήσεων. Η ιαπωνική πρόταση οργάνωσης, η οποία αρνείται την «εταιρεία-μηχανισμό» και υιοθετεί την «εταιρεία-εκτεταμένη οικογένεια», πρότεινε θεωρητικές και μεθοδολογικές καινοτομίες που εκφράζονται στις αρχές:

- Υπηρεσία προς το έθνος μέσω της βιομηχανίας.
- Τιμιότητα.
- Αρμονία και συνεργασία.
- Προσπάθεια για βελτίωση.
- Ευγένεια και ταπεινοφροσύνη.
- Προσαρμογή και αφομοίωση.
- Ευγνωμοσύνη.

Το «ιαπωνικό θαύμα» στηρίχθηκε σε μια παραγωγική όσμωση ορθολογικών και ανορθολογικών στοιχείων οργάνωσης και αποτέλεσε, στη συνέχεια, τον οδηγό για τον αναπροσδιορισμό των στρατηγικών πολλών οργανώσεων. Σήμερα, είναι γενικά αποδεκτό ότι η οργάνωση μιας επιχείρησης πρέπει να ενσωματώνει και να στηρίζεται στις πολιτισμικές αξίες των ανθρώπων που εργάζονται σ' αυτή και του κοινωνικού περιβάλλοντος στο οποίο λειτουργεί. Ο συνδυασμός της κουλτούρας με τις σύγχρονες τεχνικές οργάνωσης και διοίκησης έγινε συνώνυμο του ασφαλούς δρόμου προς την οργανωσιακή υπεροχή και αριστεία.

6.4 ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΟΥ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΣΜΟΥ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ: ΤΑ ΠΕΡΙΓΡΑΜΜΑΤΑ ΘΕΣΕΩΝ

Ως **Περίγραμμα μίας Θέσης Εργασίας** ορίζεται το σύνολο των βασικών και επιμέρους επαγγελματικών λειτουργιών που συνθέτουν το αντικείμενο εργασίας της εν λόγω θέσης καθώς και οι αντίστοιχες γνώσεις δεξιότητες και ικανότητες που απαιτούνται για την ανταπόκριση στις λειτουργίες αυτές. Κύρια επιδίωξη ενός περιγράμματος μιας θέσης εργασίας είναι η συστηματοποιημένη ανάλυση και καταγραφή του περιεχομένου της εν λόγω θέσης εργασίας καθώς και των τρόπων απόκτησης των απαιτούμενων για την εν λόγω εργασία προσόντων.

Το περίγραμμα της θέσης εργασίας αφορά την περιγραφή θέσης ή θέσεων εργασίας κι όχι συγκεκριμένου υπαλλήλου. Δηλαδή, περιγράφεται η θέση κι όχι συγκεκριμένα πρόσωπα. Η επιλογή του προσώπου που θα καταλάβει τη θέση είναι επόμενο στάδιο και θα γίνει βάσει των προδιαγραφών που καταγράφονται στο περίγραμμα.

Τα βασικά συστατικά στοιχεία ενός περιγράμματος μιας θέσης εργασίας στα οποία πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη έμφαση κατά την ανάπτυξή του είναι τα ακόλουθα τρία :

1. Το περιεχόμενο της θέσης εργασίας
2. Τα προσόντα που απαιτούνται για την άσκησή της, και
3. Οι τρόποι απόκτησης των προσόντων αυτών.

Ως **Εργασία** ορίζεται ένα σύνολο υποχρεώσεων και καθηκόντων που έχουν εκτελεστεί, ή θα έπρεπε να εκτελεστούν, από ένα πρόσωπο.

Ως **Θέση Εργασίας** στο δημόσιο τομέα ορίζεται ένα σύνολο ικανοτήτων απόδοσης, γνώσεων και δεξιοτήτων οι οποίες απαιτούνται ως συστατικό της συνολικής αποστολής της υπηρεσίας του δημόσιου τομέα μέσα στην οποία υφίσταται η εν λόγω θέση εργασίας.

Ως **Προφίλ της Εργασίας** ορίζεται η σύντομη περιγραφή κάποιας συγκεκριμένης εργασίας που δίνει σημαντικές λεπτομέρειες για τα τυπικά χαρακτηριστικά που συνθέτουν τη φυσιογνωμία της.

Η εισαγωγή των περιγραμμάτων θέσεων στην Ελληνική δημόσια διοίκηση, με την υποστήριξη του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007 – 2013» έχει σχεδιαστεί με τέτοιο τρόπο ώστε να καταστήσει τα περιγράμματα θέσεων ένα αδιαμφισβήτητο εργαλείο για την ανάπτυξη του ανθρώπινου κεφαλαίου.

Προσανατολισμένα τα περιγράμματα θέσεων στο πνεύμα του υπαλληλικού «σώματος» και της καριέρας, θα έχουν προστιθέμενη αξία στην εργασία των υπαλλήλων, θα βελτιώσουν την κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού και θα ανοίξουν νέες δυνατότητες εξέλιξης.

Με την πλήρη καταγραφή και χρήση των περιγραμμάτων θέσεων αξιοποιείται η εργασία των υπαλλήλων: Ο κατάλογος των περιγραμμάτων θέσεων θα συνεισφέρει στο να κάνει τη δημοσιοϋπαλληλία να γνωρίσει ουσιαστικά αυτό το οποίο κάνει. Θα παρέχει επίσης μία σύνθεση πληροφοριών ιδιαίτερα χρήσιμων για τους νέους που επιδιώκουν μια θέση εργασία στο δημόσιο τομέα. σχετικά με το περιεχόμενο των δραστηριοτήτων που υλοποιούνται και των γνώσεων που απαιτούνται.

Ο κατάλογος των περιγραμμάτων θέσεων θα συνεισφέρει επίσης, στη βελτίωση της κατανομής των ανθρώπινων πόρων: Τα περιγράμματα προσθέτουν μία ποιοτική διάσταση στην ποσοτική ή δημογραφική ανάλυση των θέσεων, που θα συνεισφέρει στο να γίνουν πιο ορθολογικές οι αποφάσεις πρόσληψης ή μετακίνησης.

Η «επαγγελματική γλώσσα» του καταλόγου των περιγραμμάτων θέσεων, κοινή για το σύνολο των υπουργείων, θα διευκολύνει την οικοδόμηση επαγγελματικής σταδιοδρομίας, την κινητικότητα και τις αμοιβαίες ανταλλαγές σε επίπεδο εκπαίδευσης και πρόσληψης.

Σκοπός του καταλόγου των περιγραμμάτων θέσεων, η σύνταξη και θέση σε λειτουργία του οποίου υποστηρίζεται από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007 – 2013» είναι:

- Να διασφαλίσει διαφανή πρόσβαση των πολιτών «σε αυτό που κάνουν οι κρατικοί λειτουργοί» και να προσδοθεί μεγαλύτερη αξία σε αυτό που κάνουν οι τελευταίοι.
- Να καταστήσει τις ανάγκες του Δημοσίου σε δεξιότητες πιο κατανοητές στην αγορά εργασίας και στον εκπαιδευτικό μηχανισμό.
- Να προωθήσει μία δυναμική διαχείριση των ανθρώπινων πόρων:
  - ✓ προσθέτοντας μία ποιοτική διάσταση στην διατύπωση αναγκών σε προσωπικό
  - ✓ προσδιορίζοντας τις θέσεις που μπορεί να είναι κοινές στα περισσότερα ή στο σύνολο των υπουργείων για να διενεργούνται, για παράδειγμα , διαγωνισμοί πιο ανοιχτοί και πιο εμπλουτισμένοι.

Ο κατάλογος των περιγραμμάτων θέσεων είναι, πέραν των παραπάνω αναφερόμενων,

ένα εργαλείο γνώσης το οποίο απευθύνεται σε πολυάριθμους χρήστες:

- ❖ στους πολίτες , οι οποίοι μπορούν να βρουν σε αυτό στοιχεία διαφάνειας ως προς το δημόσιο έργο
- ❖ στους κρατικούς λειτουργούς, οι οποίοι μπορούν να έχουν μία θεώρηση πιο πλήρη και πιο εμπεριστατωμένη για τις υπάρχουσες θέσεις και να προσανατολίσουν αναλόγως την σταδιοδρομία τους.
- ❖ στις συνδικαλιστικές οργανώσεις, που μπορούν να χρησιμοποιήσουν αυτό το εργαλείο για τις δικές τους παρεμβάσεις
- ❖ στην αγορά εργασίας, η οποία μπορεί να εντοπίσει πιο εύκολα τα χαρακτηριστικά των αναγκών σε θέσεις εργασίας στο Δημόσιο
- ❖ στον εκπαιδευτικό μηχανισμό, που μπορεί να λάβει υπόψη του τις ανάγκες σε διαπιστωμένες δεξιότητες
- ❖ στα υπουργεία και στους οργανισμούς, όπου μπορούν να διευρύνουν το πεδίο της διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων.

6.4.1 Δομή και περιεχόμενο των περιγραμμάτων θέσεων εργασίας

Κάθε περίγραμμα θέσης εργασίας περιλαμβάνει τις ακόλουθες πέντε ενότητες:

- ➢ Πρώτη Ενότητα: Τίτλος φορέα στον οποίο ανήκει η θέση
- ➢ Δεύτερη Ενότητα: Τίτλος υπερκείμενης υπηρεσιακής μονάδας στην οποία ανήκει η θέση
- ➢ Τρίτη Ενότητα: Τίτλος και ορισμός της θέσης εργασίας
- ➢ Τέταρτη Ενότητα: Ανάλυση της θέσης εργασίας.
- ➢ Πέμπτη Ενότητα: Απαραίτητες γνώσεις, δεξιότητες, ικανότητες για την άσκηση της εργασίας καθώς και δεοντολογία και επαγγελματική ηθική.
- ➢ Έκτη Ενότητα: Προτεινόμενες διαδρομές για την απόκτηση των απαιτούμενων προσόντων.
- ➢ Έβδομη Ενότητα: Προσδιορισμός των διαδικασιών κάλυψης της θέσης

Ειδικότερα, η Πρώτη Ενότητα περιλαμβάνει τον τίτλο του φορέα στον οποίο ανήκει η θέση στην οποία αφορά το περίγραμμα, όπως για παράδειγμα η Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΓΓΔΔΗΔ). Η Δεύτερη Ενότητα περιλαμβάνει τον τίτλο της υπερκείμενης υπηρεσιακής μονάδας στην οποία ανήκει η θέση, όπως για παράδειγμα το Τμήμα Προσωπικού της Δ/νσης Διοικητικού

ή η Γενική Δ/νση Διοικητικής Υποστήριξης. Η Τρίτη Ενότητα περιλαμβάνει τον τίτλο και τον ορισμό της θέσης εργασίας. Στην Τέταρτη Ενότητα αναλύεται η θέση εργασίας στα ακόλουθα τρία επίπεδα[27] :

- Κύριες Λειτουργίες, οι οποίες διακρίνονται σε Βασικές Κύριες Λειτουργίες και σε Δευτερεύουσες Κύριες Λειτουργίες,
- Επιμέρους Λειτουργίες (ή Δραστηριότητες) και
- Βασικές Εργασίες.

Οι Κύριες Λειτουργίες αφορούν στις ευρείες ενότητες δραστηριοτήτων που η άσκησή τους εκπληρώνει το γενικό σκοπό της θέσης εργασίας, στη βάση του τεχνικού καταμερισμού της εργασίας αλλά και των αξιών, και εν γένει της επαγγελματικής δεοντολογίας που διέπει την εκτέλεση αυτών των λειτουργιών. Οι κύριες λειτουργίες αντιπροσωπεύουν τις γενικές περιοχές ευθύνης για μία θέσης εργασίας. Παρουσιάζουν το τι πρέπει να γίνει για να επιτευχθεί ο κεντρικός σκοπός της θέσης.

Οι **Κύριες Λειτουργίες** διακρίνονται σε **Βασικές** και **Δευτερεύουσες**. Οι Δευτερεύουσες Κύριες Λειτουργίες συμπληρώνουν τις Βασικές Κύριες Λειτουργίες και δεν αποτελούν μέρος τους. Αναφέρονται σε εκείνες τις Κύριες Λειτουργίες που η βαρύτητα και η σημασία τους στο σύνολο του περιεχομένου της θέσης εργασίας και των βασικών της σκοπών, είναι δευτερεύουσα.

Κάθε Κύρια Λειτουργία αναλύεται σε Επιμέρους Λειτουργίες (Δραστηριότητες). Η **Επιμέρους Λειτουργία (Δραστηριότητα)** είναι μια σαφής δραστηριότητα, η οποία συνδυασμένη με άλλες, διαμορφώνει τα λογικά και απαραίτητα βήματα που απαιτείται να επιτύχει ο υπάλληλος για να ολοκληρώσει μια συγκεκριμένη Κύρια Λειτουργία. Οι Επιμέρους Λειτουργίες (Δραστηριότητες) περιγράφουν μεγάλες και διακριτές περιοχές του επαγγελματικού ρόλου του κατόχου της θέσης εργασίας σε όρους εργασιακού αποτελέσματος. Είναι γενικές και όχι ειδικές περιγραφές των χαρακτηριστικών μιας θέσης εργασίας και πρέπει να περιγράφουν μια συγκεκριμένη, αυτόνομη και ολοκληρωμένη περιοχή του επαγγελματικού ρόλου του κατόχου της θέσης εργασίας.

Κάθε Επιμέρους Λειτουργία (Δραστηριότητα) αναλύεται σε Βασικές Εργασίες. Η

[27] Βλ. τη Διεθνή πρότυπη ταξινόμηση των επαγγελμάτων ISCO-88 όπως έχει αναπτυχθεί από τον Διεθνή Οργανισμό για την Εργασία (International Labor Organization – ILO) και διατίθεται στην ιστοσελίδα **www.ilo.org**

Βασική Εργασία είναι μια μικρότερη διάσταση στην οποία υποδιαιρείται κάθε Επιμέρους Λειτουργία (Δραστηριότητα), και συνδυασμένη με άλλες περιγράφει όλα τα καθήκοντα που στοιχειοθετούν μια Επιμέρους Λειτουργία (Δραστηριότητα). Η Βασική Εργασία είναι μια διακριτή και ορατή επιμέρους ενέργεια που αποτελεί μέρος της Επιμέρους Λειτουργίας. Αυτή η ενέργεια στέκεται από μόνη της και είναι ανεξάρτητη από τις άλλες. Η Βασική Εργασία απορρέει ή προκαλείται από το εργασιακό περιβάλλον και συνεπώς αντιπροσωπεύει ένα μείγμα από διαδικασίες, μεθόδους, τεχνικές, υλικά, ανθρώπους και πληροφορίες.

Κάθε Βασική Εργασία αξιολογείται βάσει δύο ομάδων κριτηρίων έτσι ώστε να της δοθεί η αρμόζουσα βαρύτητα στην ανάλυση της θέσης εργασίας. Η βαρύτητα αυτή μπορεί να καθοδηγήσει το ποιες είναι οι πλέον κατάλληλες εργασίες για να συμπεριληφθούν στο περίγραμμα της θέσης εργασίας. Η Α' Ομάδα Κριτηρίων αναφέρεται στη σημαντικότητα της Βασικής Εργασίας, στη συχνότητα εφαρμογής της, στο βαθμό τυποποίησής της και στη δυσκολία εφαρμογής. Η Β' Ομάδα Κριτηρίων αναφέρεται, μεταξύ άλλων, στο βαθμό πολυπλοκότητας της εργασίας, στο βαθμό ποικιλίας της, στην ύπαρξη προβλέψιμων και σαφώς καθορισμένων διαδικασιών εκτέλεσής της κλπ.

Η Πέμπτη Ενότητα περιλαμβάνει τις γνώσεις, δεξιότητες και ικανότητες καθώς και τη δεοντολογία και την επαγγελματική ηθική που είναι απαραίτητες για την ανταπόκριση στις λειτουργίες και τη θέση συνολικά.

Ο όρος «**Γνώσεις**» προσδιορίζει το αποτέλεσμα διανοητικής διεργασίας και εσωτερικής αναπαράστασης εννοιών, γεγονότων και πράξεων, που είναι δυνατόν να προέρχονται τόσο από την επαγγελματική ή πρακτική εμπειρία όσο και από το σύστημα της τυπικής εκπαίδευσης ή κατάρτισης. Η γνώση περιλαμβάνει την ισχύουσα θεωρία και τις έννοιες, καθώς και την άρρητη γνώση που έχει αποκτηθεί ως αποτέλεσμα της εμπειρίας από την άσκηση συγκεκριμένων εργασιών. Ένας συνήθης διαχωρισμός των γνώσεων είναι :

A. οι **γενικές γνώσεις** που είναι απαραίτητες ανεξάρτητα από οποιοδήποτε επαγγελματικό πλαίσιο ή είναι τόσο ουσιαστικής σημασίας ώστε να θεωρούνται βασικές γνώσεις ζωής και συνδέονται με τη βασική δομή του εκπαιδευτικού συστήματος, και

Β. οι **γνώσεις που είναι ειδικές** σε ένα κλάδο/ τομέα ή σε συγκεκριμένες ομάδες θέσεων εργασίας και συναντώνται μόνο σε τέτοια πλαίσια.

Περαιτέρω, οι ειδικές γνώσεις διαχωρίζονται σε **βασικές επαγγελματικές γνώσεις** και σε **ειδικές επαγγελματικές γνώσεις**. Οι βασικές επαγγελματικές γνώσεις είναι οι γνώσεις που είναι βασικές σε ένα κλάδο/τομέα ή σε συγκεκριμένη θέση εργασίας ενώ οι ειδικές επαγγελματικές γνώσεις είναι αυτές που είναι απαραίτητες για την άσκηση συγκεκριμένων και κατά κανόνα ειδικών δραστηριοτήτων ή εργασιών, είτε αυτό οφείλεται στο είδος των εργασιών που εκτελείται κάθε φορά, είτε στις ιδιαιτερότητες της Υπηρεσίας όπου απασχολείται ο δημόσιος υπάλληλος. Στο σημείο αυτό πρέπει να αναφερθεί ότι μια γνώση που είναι βασική επαγγελματική γνώση για κάποιες κατηγορίες θέσεων εργασίας μπορεί να είναι ειδικές για κάποιες άλλες και το αντίθετο.

Ως «**Δεξιότητες**» ορίζεται ο συνδυασμός γνώσης και εμπειρίας που απαιτείται για την επίτευξη συγκεκριμένου φυσικού ή διανοητικού έργου ή την άσκηση εργασίας.

Ως «**Ικανότητες**» ορίζεται η δυνατότητα εφαρμογής γνώσεων, δεξιοτήτων και τεχνογνωσίας, ώστε το άτομο να ανταποκρίνεται στις τρέχουσες συνθήκες και απαιτήσεις της εργασίας του αλλά και να προσαρμόζεται σε μεταβαλλόμενα εργασιακά περιβάλλοντα.

6.4.2 Παράδειγμα περιγράμματος θέσης: Το Περίγραμμα για τη Θέση του Προϊσταμένου Διεύθυνσης Διοικητικού της Γενικής Δ/νσης Διοικητικής Υποστήριξης της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης

Με βάση τα αναφερόμενα παραπάνω, το περίγραμμα της θέσης εργασίας που αφορά τη θέση του Προϊσταμένου Διεύθυνσης Διοικητικού της Γενικής Δ/νσης Διοικητικής Υποστήριξης της ΓΓΔΔ του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (κλάδου ΠΕ Διοικητικού) θα πρέπει να έχει ως εξής :

ΠΕΡΙΓΡΑΜΜΑ ΘΕΣΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ	
Τίτλος φορέα	**Υπουργείο Εσωτερικών (ΥΠΕΣ) - Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης**
Τίτλος υπερκείμενης υπηρεσιακής μονάδας	**Γενική Διεύθυνση Διοικητικής Υποστήριξης**
Τίτλος και ορισμός της θέσης εργασίας :	**Προϊστάμενος Διεύθυνσης Διοικητικού**
Βασικός Σκοπός:	Η διοίκηση της Διεύθυνσης Διοικητικού

ΠΕΡΙΓΡΑΜΜΑ ΘΕΣΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ	
Θέση στην ιεραρχία:	Η Διεύθυνση Διοικητικού υπάγεται στη Γενική Διεύθυνση Διοικητικής Υποστήριξης της ΓΓΔΔ του Υπουργείου. Αποτελείται από τα εξής Τμήματα: 1. Τμήμα Διοίκησης Προσωπικού Α', 2. Τμήμα Διοίκησης Προσωπικού Β' 3. Τμήμα Γραμματείας Μετατάξεων και Επανακρίσεων 4. Τμήμα Οργάνωσης, Απλούστευσης Διαδικασιών και Προγραμματισμού, 5. Τμήμα Εκπαίδευσης 6. Τμήμα Γραμματείας 7. Τμήμα Διοικητικής Μέριμνας 8. Τμήμα Δακτυλογράφησης και Αντιπαραβολής
Ευθύνη :	Η κατά το νόμο και σύμφωνα με τους στόχους που τίθενται βάσει του Ν.3230/2004 : ➢ παροχή των υπηρεσιών που σχετίζονται με την καριέρα των υπαλλήλων της ΓΓΔΔ του Υπουργείου και ➢ εφαρμογή των διαδικασιών διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού αυτής.
1η Κύρια Επαγγελματική Λειτουργία[28] :	**Η διοίκηση της Διεύθυνσης Διοίκησης**

- Σχεδιασμός και διοίκηση των δραστηριοτήτων της Διεύθυνσης Διοίκησης
- Λήψη αποφάσεων για τα θέματα που έχει εξουσιοδοτηθεί
- Εξασφάλιση των ποιοτικών προδιαγραφών και των χρονοδιαγραμμάτων του παραγόμενου έργου της Διεύθυνσης
- Καθορισμός και διαρκής ενημέρωση του προγράμματος εργασιών της Διεύθυνσης, συμπεριλαμβανομένων των στόχων, των αναμενόμενων αποτελεσμάτων και των προθεσμιών
- Επίβλεψη και παρακολούθηση της προόδου και της εκπλήρωσης των στόχων με βάση το πρόγραμμα εργασιών
- Ανάλυση και αξιολόγηση των αποτελεσμάτων
- Επίβλεψη και έλεγχος της απόδοσης της Διεύθυνσης
- Εξασφάλιση αποτελεσματικής και αποδοτικής χρήσης των πόρων της Διεύθυνσης
- Καθορισμός και ενημέρωση των περιγραμμάτων θέσεων εργασίας για όλες τις θέσεις της Διεύθυνσης[29]
- Αξιολόγηση της απόδοσης του προσωπικού που υπηρετεί στη Διεύθυνση
- Επίβλεψη και έγκριση των διοικητικών διαδικασιών που αφορούν τη Διεύθυνση

[28] Στη λειτουργία αυτή απαιτείται ιδιαίτερη προσοχή.
[29] Η επιμέρους αυτή λειτουργία είναι πέραν του υφιστάμενου νομικού πλαισίου. Ωστόσο, η παράθεσή της γίνεται λόγω της μεγάλης σημασίας που έχουν τα περιγράμματα θέσεων.

ΠΕΡΙΓΡΑΜΜΑ ΘΕΣΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ	
2η Κύρια Επαγγελματική Λειτουργία :	**Καθορισμός πολιτικών διαχείρισης ανθρωπίνων πόρων**
➢ Καθορισμός των στρατηγικών, των διαδικασιών και των πολιτικών με βάση το πρόγραμμα εργασιών της Διεύθυνσης στις περιοχές αρμοδιοτήτων της (παροχή υπηρεσιών που σχετίζονται με την καριέρα των υπαλλήλων του Υπουργείου και εφαρμογή των διαδικασιών διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού του Υπουργείου)	
3η Κύρια Επαγγελματική Λειτουργία :	**Συντονισμός μεταξύ των Τμημάτων της Διεύθυνσης**
➢ Συντονισμός μεταξύ των Υπηρεσιών των Τμημάτων με βάση της αρμοδιότητες της Διεύθυνσης ➢ Συντονισμός με τις υπόλοιπες Υπηρεσίες με βάση της αρμοδιότητες της Διεύθυνσης	
4η Κύρια Επαγγελματική Λειτουργία :	**Εκπαίδευση, κατάρτιση και μετεκπαίδευση των υπαλλήλων**
➢ Οργάνωση της εισαγωγικής εκπαίδευσης των υπαλλήλων ➢ Αναγνώριση των ατομικών και ομαδικών εκπαιδευτικών αναγκών των υπαλλήλων ➢ Καθορισμός κατάλληλων προγραμμάτων εκπαίδευσης, κατάρτισης και μετεκπαίδευσης των υπαλλήλων ➢ Αναγνώριση των εκπαιδευτικών αναγκών των Προϊσταμένων ➢ Καθορισμός κατάλληλων προγραμμάτων εκπαίδευσης, κατάρτισης και μετεκπαίδευσης των Προϊσταμένων	
5η Κύρια Επαγγελματική Λειτουργία :	**Διαλέξεις, σεμινάρια και παρουσιάσεις**
➢ Πραγματοποίηση διαλέξεων, σεμιναρίων και παρουσιάσεων στο προσωπικό και στους Προϊσταμένους των Τμημάτων της Διεύθυνσης σχετικά με τις δραστηριότητες και τους σκοπούς της Διεύθυνσης	
Απαραίτητες γνώσεις / δεξιότητες / ικανότητες:	
Εκπαίδευση Πτυχίο ή δίπλωμα οποιουδήποτε τμήματος ή σχολής ΑΕΙ της ημεδαπής ή ισότιμο σχολών της αλλοδαπής[30]. Επιθυμητός ο διδακτορικός τίτλος ή / και ο μεταπτυχιακός τίτλος ετήσιας τουλάχιστον διάρκειας σε γνωστικό αντικείμενο συναφές με το αντικείμενο της Υπηρεσίας. Κατάρτιση / Επιμόρφωση Επιτυχής ολοκλήρωση της εισαγωγικής εκπαίδευσης ως δημοσίου υπαλλήλου. Επιθυμητή η αποφοίτηση από την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης ή από την Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή από τη Σχολή Εθνικής Άμυνας ή από τη Σχολή Εθνικής Ασφάλειας. Εμπειρία Υπάλληλος κλάδου ΠΕ Διοικητικού του Υπουργείου με βαθμό Α΄, ο οποίος έχει ασκήσει καθήκοντα προϊσταμένου τμήματος για ένα τουλάχιστον έτος. Αν δεν υπάρχουν υποψήφιοι με ένα έτος υπηρεσίας προϊσταμένου τμήματος, επιλέγεται υπάλληλος κλάδου ΠΕ Διοικητικού του Υπουργείου με βαθμό Α΄.	

[30] Κατά την άποψη μας, είναι λειτουργικό για την εν λόγω θέση να αποτελούν προσόν διορισμού όλα τα πτυχία, δεδομένου του γεγονότος ότι απαιτείται επιπλέον σημαντική εμπειρία του υποψηφίου κλάδου ΠΕ Διοικητικού.

ΠΕΡΙΓΡΑΜΜΑ ΘΕΣΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Ξένες Γλώσσες

Επιθυμητή η γνώση (κατανόηση, ομιλία, γραφή, ανάγνωση) τουλάχιστον μιας από τις γλώσσες των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.).

Υψηλή Απόδοση

Επιθυμητή η υψηλή απόδοση κατά τα τελευταία πέντε έτη στα κριτήρια γνώση του αντικειμένου, διοικητικές ικανότητες, ενδιαφέρον και δημιουργικότητα, υπηρεσιακές σχέσεις και συμπεριφορά και αποτελεσματικότητα, τα οποία ορίζει το Π.Δ. 318/1992.

Ειδικές Δραστηριότητες

Συγγραφικές εργασίες, ανακοινώσεις - εισηγήσεις σε συνέδρια, ημερίδες κ.λπ. συναφείς με αντικείμενο της υπηρεσίας ή της δημόσιας διοίκησης γενικότερα, εκπροσώπηση σε συμβούλια, επιτροπές ή ομάδες εργασίας τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό, συμμετοχή σε Δ.Σ και λοιπά όργανα διοίκησης νομικών προσώπων του δημόσιου τομέα,, θητεία Προέδρου ή Διοικητή ή πρόσθετη επιμόρφωση, προσμετρώνται θετικά.

Γνώσεις

- Καλή γνώση χειρισμού Ηλεκτρονικού Υπολογιστή
- Πολύ καλή γνώση των αρχών της Διοίκησης και της διαχείρισης
- Πολύ καλή γνώση των εργαλείων διαχείρισης ανθρωπίνων πόρων
- Καλή γνώση πληροφοριακών συστημάτων
- Καλή γνώση της εσωτερικής οργάνωσης της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρ. Διακυβέρνησης
- Πολύ καλή γνώση της εσωτερικής οργάνωσης της Διεύθυνσης Διοικητικού
- Καλή γνώση τεχνικών συνεντεύξεων

Δεξιότητες/ Ικανότητες

- Επικοινωνία στη μητρική γλώσσα καθώς και σε τουλάχιστον μία ξένη γλώσσα της ΕΕ
- Παρακίνηση ομάδας
- Διαχείριση συναντήσεων
- Ικανότητα στις διαπραγματεύσεις
- Ανάπτυξη πρωτοβουλιών
- Μεταγνωστικές ικανότητες

Δεοντολογία και Επαγγελματική Ηθική

- Εκτέλεση καθηκόντων σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία
- Πειθαρχία στην εκτέλεση των οδηγιών του Γενικού Διευθυντή Διοικητικής Υποστήριξης
- Αυτοπειθαρχία στην εκτέλεση των καθηκόντων της θέσης
- Εάν υπάρχει αμφιβολία για τη νομιμότητα κάποιας από τις οδηγίες που δίδονται, έγγραφη γνωστοποίηση των επιφυλάξεων στο Γενικό Διευθυντή Διοικητικής Υποστήριξης
- Σωστή και ειλικρινής συμπεριφορά έναντι των υφισταμένων
- Συνομιλία με τρόπο ήρεμο, ευχάριστο και ευγενικό
- Αποφυγή απότομης ή υποτιμητικής συμπεριφοράς στους υφισταμένους
- Εχεμύθεια των προσωπικών στοιχείων των υπαλλήλων
- Προστασία της φήμης της Υπηρεσίας
- Προστασία των περιουσιακών στοιχείων της Υπηρεσίας

ΠΕΡΙΓΡΑΜΜΑ ΘΕΣΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ
Διαδρομές για την απόκτηση των απαιτούμενων προσόντων
➢ Πανεπιστημιακή εκπαίδευση, μεταπτυχιακές σπουδές, εισαγωγική εκπαίδευση δημοσίου υπαλλήλου, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης ή Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή Σχολή Εθνικής Άμυνας ή Σχολή Εθνικής Ασφάλειας, κατοχή βαθμού Α' κλάδου ΠΕ Διοικητικού, εμπειρία ενός έτους ως Προϊστάμενος Τμήματος ➢ Πανεπιστημιακή εκπαίδευση, εισαγωγική εκπαίδευση δημοσίου υπαλλήλου, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης ή Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή Σχολή Εθνικής Άμυνας ή Σχολή Εθνικής Ασφάλειας, κατοχή βαθμού Α' κλάδου ΠΕ Διοικητικού, εμπειρία ενός έτους ως Προϊστάμενος Τμήματος ➢ Πανεπιστημιακή εκπαίδευση, μεταπτυχιακές σπουδές, εισαγωγική εκπαίδευση δημοσίου υπαλλήλου, κατοχή βαθμού Α' κλάδου ΠΕ Διοικητικού, εμπειρία ενός έτους ως Προϊστάμενος Τμήματος ➢ Πανεπιστημιακή εκπαίδευση, εισαγωγική εκπαίδευση δημοσίου υπαλλήλου, κατοχή βαθμού Α' κλάδου ΠΕ Διοικητικού, εμπειρία ενός έτους ως Προϊστάμενος Τμήματος
Άλλα στοιχεία:
Ωράριο εργασίας 7:30 – 15:00 ή 9:00 – 16:30 Διαθεσιμότητα για περιπτώσεις εκτάκτου ανάγκης Σύμφωνα με τον Κανονισμό του προσωπικού, μπορεί να απαιτηθεί η παραμονή σε κατάσταση επιφυλακής είτε στο χώρο εργασίας είτε στο σπίτι εκτός του ωραρίου εργασίας, ανάλογα με τις απαιτήσεις της Υπηρεσίας. Ταξίδια Για υπηρεσιακούς λόγους, είναι δυνατό να απαιτηθούν ταξίδια σε άλλες χώρες, ιδίως σε κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
Διαδικασίες κάλυψης της θέσης :
Η επιλογή του Προϊσταμένου Διεύθυνσης Διοικητικού της Γενικής Δ/νσης Διοικητικής Υποστήριξης της ΓΓΔΔ γίνεται από το οικείο υπηρεσιακό συμβούλιο, το αργότερο μέσα σε ένα μήνα από τη λήξη της θητείας του υφιστάμενου Διευθυντή. Το υπηρεσιακό συμβούλιο μοριοδοτεί τους υποψηφίους για τη θέση του Προϊσταμένου Διεύθυνσης Διοικητικού της Γενικής Δ/νσης Διοικητικής Υποστήριξης της ΓΓΔΔ κατά τα οριζόμενα στις παραγράφους 2 και 3, αντίστοιχα, του άρθρου 85 του Υπαλληλικού Κώδικα. Επίσης, το υπηρεσιακό συμβούλιο καλεί σε συνέντευξη κάθε υποψήφιο χωριστά, προκειμένου να μορφώσει γνώμη για την προσωπικότητα, την ικανότητα και την εν γένει καταλληλότητά του για την άσκηση των καθηκόντων του προϊσταμένου Διεύθυνσης. Ο υποψήφιος που επιλέγεται από το Ειδικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο τοποθετείται ως Προϊστάμενος Διεύθυνσης Διοικητικού για τρία έτη. Αν κενωθεί η θέση του Προϊσταμένου Διεύθυνσης Διοικητικού της Γενικής Δ/νσης Διοικητικής Υποστήριξης της ΓΓΔΔ, το οικείο υπηρεσιακό συμβούλιο επιλέγει νέο προϊστάμενο για το υπόλοιπο της θητείας. Η επιλογή γίνεται το αργότερο μέσα σε ένα μήνα από τότε που η θέση κενώθηκε. Για την επιλογή προϊσταμένου, σύμφωνα με τη διαδικασία αυτή, απαιτείται να υποβληθεί αίτηση από τον ενδιαφερόμενο υπάλληλο στην οικεία υπηρεσία διοικητικού ή προσωπικού, το αργότερο μέσα σε δεκαπέντε (15) ημέρες από την ημέρα που έλαβε γνώση με φροντίδα της υπηρεσίας διοικητικού ή προσωπικού.

6.5 ΜΟΡΦΕΣ ΥΠΟΚΙΝΗΣΗΣ ΚΑΙ ΜΑΘΗΣΗΣ

Τα κίνητρα είναι ένας καθοριστικός παράγοντας που διαμορφώνει και επηρεάζει την συμπεριφορά μας. Οι όροι υποκίνηση και κίνητρα συμπεριφοράς αναφέρονται στην ελληνική απόδοση του όρου Motivation. Υποκίνηση ή κίνητρα συμπεριφοράς ορίζεται η εσωτερική εκείνη δύναμη που ωθεί το άτομο σε μια μορφή δράσης – ενέργειας. Τα κίνητρα είναι σημαντικά για τους ανθρώπους είναι όμως προσωπικά για τον καθέναν. Εκείνο που μπορεί ένας Διευθυντής να κάνει είναι να βοηθά τους ανθρώπους τους να κινητοποιούνται κα να ανακαλύπτουν τα κίνητρά τους.

Υποκίνηση είναι, επομένως, η αύξηση των κινήτρων των εργαζόμενων για μεγιστοποίηση της ποσότητας και της ποιότητας της εργασίας που προσφέρουν. Τα κίνητρα αποτελούν την αιτία της εκάστοτε συμπεριφοράς του ατόμου και μπορούν να επηρεάσουν καθοριστικά την αποτελεσματικότητα των εργαζόμενων σε μία δημόσια οργάνωση.

Η υποκίνηση των εργαζόμενων δεν έχει στόχο την εξουσία της βούλησής τους, αλλά την κατανόηση των αναγκών τους και του τρόπου με τον οποίο σκέπτονται και δρουν. Οι θεωρίες υποκίνησης αποπειρώνται να αναλύσουν τις μεθόδους αντιμετώπισης των εργαζόμενων ώστε αυτοί να είναι ποιοτικά και ποσοτικά παραγωγικοί, δίνοντας σημασία:

- Στην υλική και μη υλική αμοιβή τους
- Στην αποφυγή βιολογικών και ψυχικών επιβαρύνσεων στους χώρους εργασίας

Σύμφωνα με τον Maslow (1970), οι άνθρωποι εργάζονται με σκοπό να ικανοποιήσουν ορισμένες ανάγκες τους. Στο βαθμό που οι ανάγκες τους ικανοποιούνται, έχουν τη διάθεση να προσφέρουν περισσότερη και ποιοτικότερη εργασία. Οι ανάγκες αυτές δεν είναι μόνο εκείνες που καλύπτονται με την αμοιβή, δηλαδή βιολογικές ανάγκες, αλλά και κοινωνικές ανάγκες, ακόμη και ανάγκες για ανάπτυξη της ψυχής και του πνεύματος. Η ικανοποίηση των αναγκών των εργαζόμενων αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για τη σύνδεση των προσωπικών τους στόχων με αυτούς της δημόσιας οργάνωσης.

Σύμφωνα με τον Hertzberg (1959), ορισμένοι παράγοντες όπως η αμοιβή, η ασφάλεια, οι συνθήκες εργασίας κλπ. είναι απαραίτητοι για να παραμείνει κάποιος στην εργασία του, χωρίς όμως να αποτελούν κίνητρα για βελτίωση της αποδοτικότητάς του, ενώ ορισμένοι άλλοι παράγοντες, όπως η επιτυχία, η

αναγνώριση της απόδοσης και η εξέλιξη, λειτουργούν ως κίνητρα για τις επιδόσεις στην εργασία. Ο Hertzberg υποστήριξε ότι για την υποκίνηση του εργαζόμενου είναι απαραίτητος ο εμπλουτισμός της εργασίας, δηλαδή η συμμετοχή του εργαζόμενου στο σχεδιασμό, την οργάνωση και τον έλεγχο της εργασίας του. Αυτό μπορεί να γίνει με τη μείωση των ελέγχων, αύξηση της εξουσίας του εργαζόμενου, αύξηση της ειδίκευσης, αύξηση των υποχρεώσεων, συγκεκριμενοποίηση του παραγόμενου έργου και αύξηση της πληροφόρησης σχετικά με τα δρώμενα στην επιχείρηση, ώστε ο εργαζόμενος να αισθανθεί ότι αναπτύσσεται στον εργασιακό χώρο, ότι αναγνωρίζεται το έργο του και ότι θεωρείται υπεύθυνος για αυτό.

Σύμφωνα με τον Vroom (1964) η δύναμη της υποκίνησης εξαρτάται

1. Από το βαθμό που οι εργαζόμενοι πιστεύουν ότι η αύξηση των προσπαθειών τους θα οδηγήσει σε αύξηση της απόδοσης,
2. Από το βαθμό που η αύξηση της απόδοσης θα οδηγήσει σε αύξηση των αμοιβών και
3. Από το βαθμό που οι ίδιοι οι εργαζόμενοι επιθυμούν τις αμοιβές αυτές.

Ως αμοιβές ο Vroom ορίζει τις εσωτερικές (αίσθημα επιτυχίας, ανάπτυξης, ολοκλήρωσης κλπ) και τις εξωτερικές που συνδέονται με τη χρηματική αμοιβή, παροχές, προαγωγή κλπ.

Προκειμένου να βελτιωθεί η αποδοτικότητα των εργαζόμενων, αυτοί πρέπει να εργάζονται σε κατάσταση ισορροπίας. Για το λόγο αυτό οι στόχοι της οργάνωσης πρέπει να είναι αρμονικοί με τα κοινωνικά ιδεώδη και οι λειτουργίες να έχουν συνέπεια και συνάφεια με τους στόχους της.

Μία οργάνωση δεν μπορεί να τροποποιήσει την ευφυΐα και το επίπεδο ικανοτήτων των εργαζόμενων, αλλά μπορεί να βελτιώσει τις γνώσεις τους, να εξασφαλίσει τις θετικά προσανατολισμένες προς την εργασία προθέσεις τους και να αυξήσει τις προσπάθειές τους. Επίσης μπορεί να ορίσει τον κατάλληλο βαθμό δυσκολίας του έργου που καλείται να αναλάβει κάθε εργαζόμενος, ώστε να αποδοθούν τα βέλτιστα αποτελέσματα.

Είναι σημαντικό να δώσει η διοίκηση στους εργαζόμενους την αξία που έχουν. Η αξία αυτή προκύπτει από την βαρύτητα της γνώμης τους και την αναγνώριση των προσπαθειών τους. Η συμμετοχή όλων των εργαζόμενων στη διοίκηση της

οργάνωσης δίνει στον καθένα την αίσθηση σημαντικότητας για να ικανοποιήσει το εγώ του και να εργαστεί αποτελεσματικότερα.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το 2005, κρίνοντας ότι η υποκίνηση συνδέεται στενά με την διαδικασία μάθησης κατά τη διάρκεια της εργασίας, προέτρεψε όλους τους υπαλλήλους τους να εκπαιδεύονται “on the job” – κατά την διάρκεια της εργασίας, τουλάχιστον τρεις ημέρες κάθε χρόνο. Με τον τρόπο αυτό προωθεί την οργανωμένη μάθηση, μιας και η διαρκής μαθησιακή διαδικασία, δεν συμβαίνει μόνο εντός των αιθουσών διδασκαλίας.

Μερικοί από τους τρόπους «επιτόπιας μάθησης» που χρησιμοποιεί για τα στελέχη η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσιάζονται ακολούθως:

6.5.1 Διδασκαλία (Instruction)

Η διδασκαλία λαμβάνει χώρα διαρκώς σε όλες τις δημόσιες οργανώσεις, όταν π.χ. κάποιος περισσότερο έμπειρος δείχνει σε έναν νεότερο υπάλληλο πώς να διεκπεραιώνει μια λειτουργία. Με τον τρόπο αυτό όχι μόνο μαθαίνει ο νεότερος, αλλά εμπλουτίζεται και η εμπειρία του παλαιότερου. Όσο περισσότερο αναγνωρίζουν και οι δύο πλευρές αυτή την διαδικασία ως μια μαθησιακή διαδικασία, τόσο περισσότερα είναι τα αναμενόμενα οφέλη. Όπως άλλωστε και με άλλες μεθόδους επιτόπιας εκπαίδευσης, ο στόχος και το πρόγραμμα της εκπαίδευσης θα πρέπει να είναι με σαφήνεια διατυπωμένα από την αρχή της διαδικασίας. Τα οφέλη από μια τέτοια διαδικασία περιλαμβάνουν πέρα από την καθαυτή εκμάθηση του αντικειμένου και την δημιουργία κλίματος συνεργασίας μεταξύ της ομάδας μέλη της οποίας είναι ο εκπαιδευτής και ο εκπαιδευόμενος.

6.5.2 Ανάθεση αποστολής (Assignments)

Το προσωπικό υποστηρίζεται να αναλάβει μια αποστολή ή μια εργασία έξω από τον συνήθη χώρο εργασίας του. Οι αποστολές αυτές είναι συνήθως μικρής διάρκειας ή μερικής απασχόλησης. Οι τεχνικές αυτές έχουν το πλεονέκτημα ότι προωθούν τη δικτύωση μεταξύ υπαλλήλων που προέρχονται από διαφορετικούς φορείς, υπηρεσίες ή μονάδες. Με τον τρόπο αυτό προωθείται η διάχυση καλών πρακτικών και ιδεών από υπηρεσία σε υπηρεσία. Στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή όλοι οι νεοτοποθετούμενοι

διευθυντές περνούν μία εβδομάδα εκπαίδευσης, κατά την οποία παρακολουθούν και υποστηρίζουν στα καθήκοντά του τον διευθυντή μιας άλλης διεύθυνσης.

6.5.3 Εκγύμναση (Coaching)

Με την μέθοδο της εκγύμνασης καθορίζονται για το χρονικό διάστημα που αυτή κρατά ρόλοι: ο ρόλος του εκγυμναστή και του εκγυμναζόμενου. Ο εκπαιδευτής δεν παρεμβαίνει στη δουλειά και το έργο του εκπαιδευόμενου ούτε προτείνει έτοιμες λύσεις στα προβλήματα που ανακύπτουν. Υποστηρίζει κυρίως τον εκπαιδευόμενο θέτοντάς του ερωτήσεις οι οποίες τον κάνουν να προβληματιστεί για τις επιλογές του και τις εναλλακτικές μεθόδους που διαθέτει. Αν και η διαδικασία της εκγύμνασης είναι κάτι που μάλλον συμβαίνει στις δημόσιες οργανώσεις έτσι κι αλλιώς – ανεπίσημα και μη οργανωμένα –, έχει μεγάλη σημασία να αναγνωριστεί ως διακριτή εκπαιδευτική διαδικασία και να οριστούν οι ρόλοι του εκπαιδευτή και του εκπαιδευόμενου. Από τη στιγμή που τα δύο μετέχοντα μέρη αναγνωρίσουν ότι μετέχουν σε μια εκπαιδευτική διαδικασία, τότε είναι πιο δεκτικοί και εμπλέκονται πιο ενεργά στη διαδικασία.

6.5.4 Εκχώρηση αρμοδιότητας (Delegation)

Κατά τη διάρκεια αυτής της επιτόπιας εκπαιδευτικής διαδικασίας ένα ανώτερο στέλεχος της διοίκησης (π.χ. διευθυντής ή τμηματάρχης) εκχωρεί την αρμοδιότητα και την εξουσία να ασκήσει ορισμένα από τα καθήκοντά του κάποιος άλλος – ο εκπαιδευόμενος. Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι η ευθύνη εξακολουθεί να βαραίνει τον εκπαιδευτή – διευθυντή, και εκείνο που εκχωρείται είναι μόνο η αρμοδιότητα κι όχι η ευθύνη. Κατά τη διαδικασία αυτή πρέπει να είναι σαφώς περιγεγραμμένες οι νέες – προσωρινές- αρμοδιότητες του εκπαιδευόμενου και να διατίθενται σε αυτόν όλοι οι πόροι (π.χ. προσωπικό) που θα διατίθονταν και στον κατ' ουσίαν διευθυντή. Στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή η μέθοδος αυτή χρησιμοποιείται ευρέως ως μέρος της διαδικασίας πιστοποίησης των προσόντων για την άσκηση διευθυντικών καθηκόντων. Το χαρακτηριστικό της μεθόδου αυτής είναι το αμετακίνητο της ευθύνης, η οποία παραμένει στον εκπαιδευτή.

6.5.5 Αναπλήρωση (Deputizing)

Η μέθοδος επιτόπιας εκπαίδευσης μέσω της αναπλήρωσης δεν είναι κάτι άγνωστο στην Ελληνική Δημόσια διοίκηση. Εφαρμόζεται σε περιπτώσεις απουσίας του διευθυντή ή του τμηματάρχη (π.χ. κατά την διάρκεια των διακοπών). Η αναπλήρωση ιδεατά θα πρέπει να συνδυάζεται με την εκγύμναση. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε χρησιμοποιήσει την αναπλήρωση όχι μόνο ως μέθοδο μάθησης αλλά και ως μέσο ανάπτυξης της πολιτικής ίσων ευκαιριών, προτείνοντας για αναπληρωτές αρρένων υψηλόβαθμων στελεχών γυναίκες υπαλλήλους.

6.5.6 Εναλλαγή θέσεων εργασίας (Job rotations)

Υπάρχουν δύο μορφές εναλλαγής θέσεων: εναλλαγή θέσης μεταξύ εργασιών με παρεμφερή καθήκοντα και αρμοδιότητες και εναλλαγή καθηκόντων μεταξύ διαφορετικών επιπέδων στην ιεραρχία. Η μέθοδος αυτή συνήθως χρησιμοποιείται σε νέους υπαλλήλους οι οποίοι έχουν μια επαρκή μόρφωση, ώστε να μπορούν να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις των συχνών εναλλαγών (συνήθως είναι κάτοχοι πτυχίου πανεπιστημίου). Με τον τρόπο αυτό, οι νέοι υπάλληλοι δικτυώνονται με όλα τα στελέχη του οργανισμού και ταυτόχρονα αποκτούν μια εποπτική ματιά σε όλο το εύρος δράσης του δημόσιου οργανισμού στον οποίο ανήκουν. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα τον περιορισμό της αλλοτρίωσης από την εργασία τους, δεδομένου ότι γνωρίζουν ανά πάσα στιγμή σε ποιο κομμάτι της λειτουργίας του οργανισμού συνεισφέρει η εργασία τους.

6.5.7 Αμοιβαία ανταλλαγή (Job swaps)

Η αμοιβαία ανταλλαγή είναι κάτι που συνηθίζεται ιδιαίτερα μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων των κρατών μελών της ΕΕ και των κοινοτικών υπαλλήλων. Με τον τρόπο αυτό μεταφέρεται τεχνογνωσία από την ΕΕ προς τα κράτη μέλη αλλά και αντίστροφα, η ΕΕ γίνεται κοινωνός των ιδιαιτεροτήτων και της διοικητικής πραγματικότητας των κρατών μελών. Για να λειτουργήσει ένα τέτοιο σχήμα επιτόπιας εκπαίδευση, θα πρέπει και οι δύο διευθυντές των υπαλλήλων που ο ένας παίρνει τη θέση του άλλου για ένα διάστημα να υποστηρίζουν ενεργά τη μέθοδο αυτή και να βοηθούν τον υπάλληλο να προσαρμοστεί στο νέο περιβάλλον.

6.5.8 Συμβουλευτική (Mentoring)

Η συμβουλευτική αποτελεί μια πιο στρατηγική επιλογή για την επιτόπια μάθηση δεδομένου ότι εμπλέκει δύο ανθρώπους σε μια μακροχρόνια διαδικασία αλληλεπίδρασης. Συνήθως επιλέγεται ως μέθοδος επιτόπιας εκπαίδευσης για τους νέους υπαλλήλους, είτε αυτοί είναι στην υπηρεσία είτε είναι νέοι τμηματάρχες είτε νέοι διευθυντές. Ο μέντορας δεν είναι απαραίτητο να έχει περισσότερα τυπικά προσόντα από τον εκπαιδευόμενο, εκείνο που πρέπει να κάνει όμως είναι να εστιάσει στον εκπαιδευόμενο ως άνθρωπο, να προσπαθήσει να διακρίνει τις ανάγκες του και να διαπιστώσει τι μπορεί να τον υποκινήσει. Συνήθως ο μέντορας δεν πρέπει να είναι ο προϊστάμενος του εκπαιδευόμενου έτσι ώστε να μπορεί να έχει μια ουδέτερη στάση απέναντι στα λάθη του.

6.5.9 Η παρατήρηση (Witnessing)

Η παρατήρηση και η δυνατότητα να τίθενται ερωτήσεις σε άτομα που αποτελούν υπόδειγμα για την αποτελεσματικότητά τους στο συγκεκριμένο ρόλο και λειτουργία που τους έχει ανατεθεί, είναι ακόμα μια μέθοδος μάθησης. Οι εκπαιδευόμενοι εισάγονται σε ένα πλαίσιο μαθησιακής διαδικασίας ως παρατηρητές μια ομάδας η οποία εργάζεται υποδειγματικά. Η διαδικασία αυτή είναι εκπαιδευτική τόσο για τον παρατηρητή όσο και για την ομάδα που τελεί υπό παρατήρηση. Για την ακρίβεια η ομάδα θα πρέπει να έλθει σε επαφή με πολλούς παρατηρητές, γιατί μέσα από τα μάτια καθενός από αυτούς θα αντιληφθεί διαφορετικούς λόγους που την κάνουν να είναι υποδειγματική.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Boardman C. and E. Sundquist, (2009), Toward Understanding Work motivation: Worker Attitudes and the Perception of Effective Public Service, The American Review of Public Administration, September 1; 39(5): 519 - 535.
2. Buchanan Bruce, (1974), Government Managers, Business Executives, and Organizational Commitment, N.York, : American Society for Public Administration.
3. Dweck C.S. (2000): Self Theories: their role on Motivation, personality and Development, London, Taylor and Francis [ISBN 1-84169-024-4]
4. Feeney M. K., (2008), Sector Perceptions among State-Level Public Managers Journal of Public Administration Theory and Review, July 1; 18(3): 465 - 494
5. Herzberg Frederick, (1959), The Motivation to Work, New York: John Wiley and Sons
6. Hofstede Geert. (2001), Culture's Consequences, Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations Across Nations. Thousand Oaks CAalifornia: Sage Publications
7. Maslow A., (1970), “Motivation and Personality” N.Y.: Harper & Row N.Y.
8. Moynihan, D. P. Moynihan and Pandey,S. K. Pandey, (2005), Testing How Management Matters in an Era of Government by Performance Management, Journal of Public Administration Review and Theory, July 1; 15(3): 421 - 439.
9. Organ, O and Bateman T. (1991). Organizational behaviour. Heidelberg.: Irwin (Forth edition), Heidelberg.
10. Ouchi, William G. (1981). Theory Z: how American business can meet the Japanese challenge. Massachusetts : Addison-Wesley, Massachusetts
11. Vroom V.H. (1964), “Work and Motivation” N.Y. : John Wiley and Sons Inc.
12. Κωσταρίδου-Ευκλείδη, Α. (2002): Ψυχολογία Κινήτρων, Αθήνα.:Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα.
13. Γιαννουλέας Μ.(2000): Συμπεριφορά και Διαπροσωπική Επικοινωνία στον Εργασιακό χώρο, Αθήνα: εκδ. Ελληνικά Γράμματα [κεφ. 5 (5.1)].

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΠΡΑΚΤΙΚΗ ΑΣΚΗΣΗ – ΕΦΑΡΜΟΓΗ

Με βάση το υπόδειγμα της παραγράφου 7.4.2 που προηγήθηκε, καταγράψτε στην ακόλουθη φόρμα τα στοιχεία του περιγράμματος της θέσης στην οποία υπηρετείτε.

ΠΕΡΙΓΡΑΜΜΑ ΘΕΣΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ	
Τίτλος φορέα	
Τίτλος υπερκείμενης υπηρεσιακής μονάδας	
Τίτλος και ορισμός της θέσης εργασίας :	**Προϊστάμενος Διεύθυνσης ………………**
Βασικός Σκοπός:	
Θέση στην ιεραρχία:	
Ευθύνη :	➢ …………………….. ➢ …………………………………… ➢ ……………………………………………
1η Κύρια Επαγγελματική Λειτουργία :	
➢ ……………………………………………………………………………………… ➢ ……………………………………………………………………………………… ➢ ……………………………………………………………………………………… ➢ ……………………………………………………………………………………… ➢ ……………………………………………………………………………………… ➢ ……………………………………………………………………………………… ➢ ……………………………………………………………………………………… ➢ ……………………………………………………………………………………… ➢ ……………………………………………………………………………………… ➢ ………………………………………………………………………………………	
2η Κύρια Επαγγελματική Λειτουργία :	
➢ ……………………………………………………………………………………… ➢ ……………………………………………………………………………………… ➢ ……………………………………………………………………………………… ➢ ……………………………………………………………………………………… ➢ ……………………………………………………………………………………… ➢ ……………………………………………………………………………………… ➢ ……………………………………………………………………………………… ➢ ……………………………………………………………………………………… ➢ ……………………………………………………………………………………… ➢ ………………………………………………………………………………………	

ΠΕΡΙΓΡΑΜΜΑ ΘΕΣΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ	
3η Κύρια Επαγγελματική Λειτουργία :	
➢ ……………………………………………………………………………………… ➢ ……………………………………………………………………………………… ➢ ………………………………………………………………………………………	
4η Κύρια Επαγγελματική Λειτουργία :	
➢ ……………………………………………………………………………………… ➢ ……………………………………………………………………………………… ➢ ………………………………………………………………………………………	
5η Κύρια Επαγγελματική Λειτουργία :	
➢ ……………………………………………………………………………………… ➢ ……………………………………………………………………………………… ➢ ………………………………………………………………………………………	
Απαραίτητες γνώσεις / δεξιότητες / ικανότητες:	
<u>Εκπαίδευση</u> ➢ Πτυχίο …………………………………………………………………… ➢ ……………………………………………………………………………………… <u>Κατάρτιση / Επιμόρφωση</u> ➢ ……………………………………………………………………………………… ➢ ……………………………………………………………………………………… <u>Εμπειρία</u> ➢ ……………………………………………………………………………………… ➢ ……………………………………………………………………………………… <u>Ξένες Γλώσσες</u> ➢ ……………………………………………………………………………………… ➢ ……………………………………………………………………………………… <u>Υψηλή Απόδοση</u> ➢ ……………………………………………………………………………………… ➢ ……………………………………………………………………………………… <u>Ειδικές Δραστηριότητες</u> ➢ ……………………………………………………………………………………… ➢ ……………………………………………………………………………………… <u>Γνώσεις</u> ➢ ……………………………………………………………………………………… ➢ ……………………………………………………………………………………… ➢ ………………………………………………………………………………………	

ΠΕΡΙΓΡΑΜΜΑ ΘΕΣΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ
Δεξιότητες/ Ικανότητες ➢ …………………………………………………………………………………… ➢ …………………………………………………………………………………… Δεοντολογία και Επαγγελματική Ηθική ➢ …………………………………………………………………………………… ➢ ……………………………………………………………………………………
Διαδρομές για την απόκτηση των απαιτούμενων προσόντων
➢ …………………………………………………………………………………… ➢ …………………………………………………………………………………… ➢ …………………………………………………………………………………… ➢ ……………………………………………………………………………………
Άλλα στοιχεία:
Ωράριο εργασίας Διαθεσιμότητα για περιπτώσεις εκτάκτου ανάγκης Ταξίδια
Διαδικασίες κάλυψης της θέσης :

ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΕΡΕΥΝΑΣ

Σύμφωνα με την έρευνα γραφειοκρατίας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης που πραγματοποιήθηκε τον Μάρτιο του 1996 από τη Διεύθυνση Απλούστευσης Διαδικασιών και Παραγωγικότητας του τότε Υπουργείου Προεδρίας της Κυβερνήσεως, η ελληνική δημόσια διοίκηση έχει τα χαρακτηριστικά ενός διακριτού κοινωνικού συστήματος και στους κόλπους της έχει αναπτυχθεί ένα ιδιαίτερο συναδελφικό πνεύμα «esprit de corps», το οποίο αποτελεί και το βασικό ενοποιητικό στοιχείο των υπαλλήλων.

Περαιτέρω, το ιδιαίτερο σύστημα αξιών, στη βάση του οποίου οικοδομείται η επαγγελματική συνείδηση των δημοσίων υπαλλήλων, ιεραρχείται σε σχέση με τα συστήματα αξιών και νοηματοδοτήσεων που διακρίνουν άλλους επαγγελματικούς ρόλους και κοινωνικές ομάδες. Η υποτίμηση του κοινωνικού τους ρόλου συμβάλλει σοβαρά στη δημιουργία και συντήρηση του αισθήματος μειονεξίας των δημοσίων υπαλλήλων.

Το εύρημα, πάντως, αυτό συμπίπτει με τα συμπεράσματα των «κλασικών» ερευνών γραφειοκρατίας ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν ταυτίζονται με την υπηρεσία τους, δεν ενδιαφέρονται για τις προϋποθέσεις λειτουργίας της και αισθάνονται κοινωνικά παραμελημένοι. Αυτή η «ηθική απομόνωση», όπως αναφέρει ο Crozier, αντισταθμίζεται από μια «αρνητική αλληλεγγύη» μεταξύ τους, η οποία αποτελεί και στοιχείο αναγνώρισής τους. Η αρνητική αλληλεγγύη μεταξύ των υπαλλήλων στην ελληνική έρευνα προσλαμβάνει συχνά τα χαρακτηριστικά της εσωστρέφειας. Υψηλό ποσοστό των δημοσίων υπαλλήλων δεν έρχεται σε επαφή με τρίτους, πέραν των συναδέλφων της ίδιας ή άλλων διευθύνσεων της υπηρεσίας του -εύρημα και άλλων εθνικών ερευνών.

Οι δημόσιες υπηρεσίες είναι επιφορτισμένες με πολλές εκτελεστικές αρμοδιότητες και μόνο μικρό μέρος του δυναμικού τους ασκεί επιτελικά καθήκοντα, τα οποία από τη φύση τους υποχρεώνουν σε συνεργασία με άλλους κοινωνικούς φορείς (οικονομικούς παράγοντες, ομάδες συμφερόντων, μέσα μαζικής επικοινωνίας, κ.ά.).

Αξίζει, επίσης, να τονισθεί ότι και στην ελληνική περίπτωση, παρατηρείται αυτό που συνήθως αποκαλείται «υπουργικός πατριωτισμός», υποδηλώνοντας την προσκόλληση του υπαλλήλου στη συγκεκριμένη μονάδα που υπηρετεί.

Κριτήριο επιλογής του δημόσιου τομέα για τους περισσότερους είναι η ιδιότητά του

ως ασφαλέστερου εργοδότη, ενώ η ηθική παράμετρος που περικλείεται στο κριτήριο «προσφορά υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο» δεν είναι σημαντική.

Η προσήλωση των δημοσίων υπαλλήλων στη νομιμότητα της διοικητικής δράσης οφείλεται, μεταξύ άλλων, και στο ότι έχουν (κατά την έρευνα του 1996) στην πλειονότητά τους θεωρητικό και, μάλιστα, νομικό υπόβαθρο. Ένα πρόβλημα που προκύπτει από το γεγονός αυτό έγκειται στην αδυναμία των δημοσίων υπαλλήλων με θεωρητική κατάρτιση να παρακολουθήσουν τις πολλές τεχνικές και τεχνολογικές εφαρμογές της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης.

Η πεποίθηση που επικρατεί στις γραφειοκρατίες Βεμπεριανού τύπου είναι ότι η δημόσια διοίκηση «μαθαίνεται» εμπειρικά και δεν αποτελεί αντικείμενο επιστημονικών σπουδών.

Η ιεραρχία φαίνεται ότι παραμένει απαρασάλευτη και ανεπηρέαστη από τις νεότερες μορφές οργάνωσης και αξιολόγησης του προσωπικού που διεκδικούν την ηγεμονική της θέση. Ο χρόνος παραμονής στην υπηρεσία εξακολουθεί να αποτελεί ακλόνητο κριτήριο για την (σωστή) επιλογή των προϊσταμένων των οργανικών μονάδων. Το ότι η διοικητική ιεραρχία κατανοείται, πρωτίστως, σε συνάρτηση με τον χρόνο υπηρέτησης σχετίζεται, πιθανώς, με την εδραιωμένη πεποίθηση ότι η μέτρηση του χρόνου συνιστά (από τη φύση της) μια αντικειμενική διαδικασία, η οποία δεν επιδέχεται υποκειμενικές παρεμβάσεις και αλλοιώσεις. Οι τελευταίες αποδίδονται και οφείλονται, συνήθως, στους πολιτικούς, οι οποίοι είχαν και εξακολουθούν σε μεγάλο βαθμό να έχουν παρεμβατική συμπεριφορά, παρακάμπτοντας ουσιαστικά και δεοντολογικά διοικητικά όρια. Οι πελατειακές σχέσεις είτε στο εξωτερικό, είτε στο εσωτερικό του διοικητικού συστήματος, φαίνεται ότι κατατρύχουν τους δημοσίους υπαλλήλους, διαμορφώνοντας ένα γενικευμένο κλίμα καχυποψίας, άρνησης και αμφισβήτησης των προϊσταμένων. Σε αυτόν τον παράγοντα μπορεί να αποδοθεί το 59% που θεωρεί θετική για την υπηρεσία την ύπαρξη της ιεραρχικής πυραμίδας (γραφείο, τμήμα, διεύθυνση, γενική διεύθυνση) και εκφράζει την επιθυμία για τη διατήρησή της.

Παρότι απροθυμία ανάληψης ατομικής ευθύνης τόσο στο επίπεδο του σχεδιασμού, όσο και στο επίπεδο λήψης απόφασης εκδηλώνεται από την πλειονότητα των δημοσίων υπαλλήλων, εμφανίζεται ένα ποσοστό 23%, το οποίο συναινεί στη δημιουργία νέων οργανωτικών δομών που θα πρέπει να λειτουργούν στη βάση της

ατομικής ευθύνης. Η ύπαρξη αυτής της υπολογίσιμης μειονότητας μπορεί να ερμηνευθεί ως έκφραση της προϊούσας πίεσης του συστήματος αξιών του ιδιωτικού τομέα επί εκείνου της δημόσιας διοίκησης.

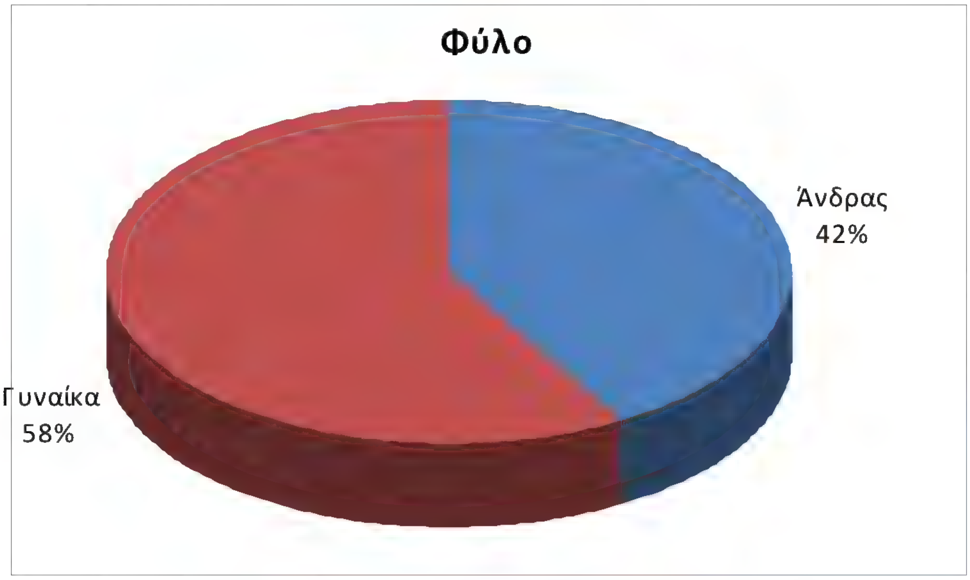
Έντονος είναι, εξάλλου, ο κλονισμός του κύρους και της αυθεντίας των προϊσταμένων. Ο Βεμπεριανός ιδεότυπος του προϊσταμένου, ο οποίος εμπνέει σεβασμό λόγω της κατοχής περισσότερων και ποιοτικά ανώτερων γνώσεων από εκείνες των υφισταμένων του, τις οποίες μπορεί να εξωτερικεύει με τρόπο ακριβή, σταθερά επαναλαμβανόμενο, πειθαρχημένο, αυστηρό και αξιόπιστο, αμφισβητείται. Οι ερμηνείες που δίνονται για να αιτιολογήσουν τη διάψευση του Βεμπεριανού ιδεοτύπου υποστηρίζουν ότι, στο πλαίσιο της γραφειοκρατικής ιεραρχίας, έχει αναπτυχθεί μια υπερ-εξειδίκευση των κατώτερων υπαλλήλων που πρέπει να νοηθεί, μάλλον, ως ανάπτυξη τεχνικών δεξιοτήτων και απόκτηση εμπειρίας που υποκαθιστά τη γνώση. Είναι σαφές ότι κανένας προϊστάμενος δεν μπορεί να γνωρίζει όλες τις τεχνικές λεπτομέρειες και πρακτικές όψεις ενός διοικητικού θέματος που χειρίζεται ένας υφιστάμενός του, αλλά εκ του γεγονότος αυτού δεν πρέπει να αχθεί κανείς στο συμπέρασμα της ουσιαστικής αποδοκιμασίας των προϊσταμένων, οι οποίοι (πρέπει να) διαθέτουν άλλου τύπου γνώση (στρατηγική/σχεδιαστική) και άλλου τύπου ικανότητες.

Ένα αρνητικό σημείο που έχει συχνά τονιστεί στις αναλύσεις των παθολογιών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης,είναι το φαινόμενο του πολιτικού παρεμβατισμού και κομματισμού. Οι συνέπειές του εντοπίζονται, κυρίως, τόσο στον ανεπαρκή συντονισμό των διοικητικών μονάδων, όσο και στη σύγχυση των αρμοδιοτήτων τους και στην επιλογή προϊσταμένων περιορισμένων ικανοτήτων.

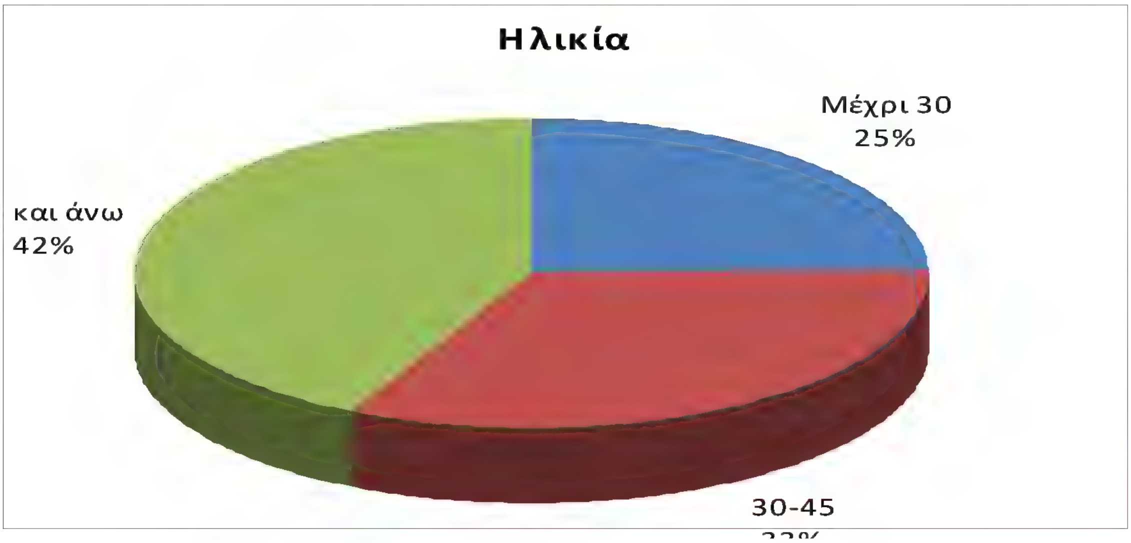
Η ανάδειξη του πολιτικού παρεμβατισμού και του κομματισμού ως προβλήματος από τους ίδιους τους δημοσίους υπαλλήλους μας υποχρεώνει να αξιολογήσουμε την αντιμετώπισή του ως άμεση προτεραιότητα. Παρά τα μέτρα που κατά καιρούς εξαγγέλλονται και τις όποιες πρωτοβουλίες αναλαμβάνονται, η πεποίθηση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος για την αρνητική σχέση πολιτικής και διοίκησης στην άσκηση του διοικητικού έργου δεν έχει αλλάξει.

Μερική επικαιροποίηση της παραπάνω έρευνας έγινε τον Απρίλιο του 2007 οπότε και ελήφθησαν συνεντεύξεις από 65 υπαλλήλους των διευθύνσεων Ανάπτυξης και Ανωνύμων Εταιρειών των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Αθηνών, Πειραιά και

Ανατολικής Αττικής. Ο αριθμός αυτός αποτελεί και το σύνολο των υπαλλήλων των ως άνω υπηρεσιών



Από τους ερωτηθέντες ένα ποσοστό της τάξης του 58% ήταν γυναίκες και οι υπόλοιποι άντρες. Δεδομένης της τυχαιότητας του δείγματος και λόγω του τόσο υψηλότερου ποσοστού των γυναικών οδηγούμαστε στο συμπέρασμα ότι η Ελληνική Δημόσια διοίκηση είναι σε μεγάλο βαθμό γυναικεία.

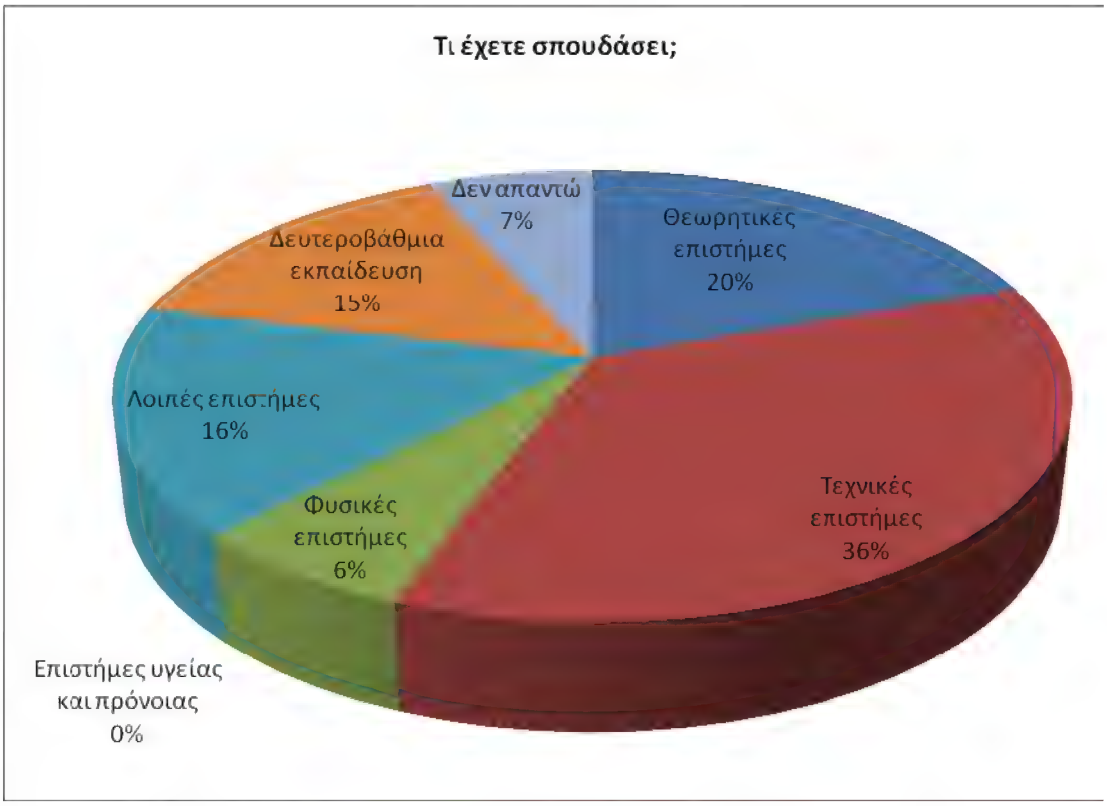


Η ηλικία των ερωτηθέντων σε ποσοστό 42% ήταν μεγαλύτερη των 45 ετών, γεγονός που δείχνει την γηράσκουσα τάση της δημοσιοϋπαλληλίας.



Οι ερωτηθέντες ήταν στην πλειονότητά τους (75%) χαμηλόβαθμοι υπάλληλοι και μόνο το ένα τέταρτο των ερωτηθέντων υπηρετούσε σε θέση ευθύνης. Όπως θα φανεί και στη συνέχεια, η ανάλυση και ο σχολιασμός των διαφοροποιημένων απαντήσεων που λάβαμε ανάλογα με το ιεραρχικό επίπεδο θα αναδείξει ορισμένα κομβικά σημεία της αντίληψης των δημοσίων υπαλλήλων για την υπηρεσία τους και τη δημόσια διοίκηση.

Η ουσία, ωστόσο, των ερωτήσεων επί τη βάσει των οποίων γίνεται η ανάλυση και ερμηνεία των απαντήσεων παραμένει η ίδια. Η πρώτη, κεντρική για την κατανόηση των αντιδράσεων της ελληνικής δημοσιοϋπαλληλίας, ερώτηση σχετίζεται με το γνωστικό υπόβαθρο των ερωτωμένων. Οι σχετικές έρευνες, επί σειρά ετών, δείχνουν μια ασφαλή πρωτοκαθεδρία των κοινωνικών επιστημόνων, ιδίως δε, των νομικών. Το γεγονός αυτό, το οποίο έχει σοβαρές συνέπειες ως προς τη διαθεσιμότητα των υπαλλήλων να αλλάξουν, παρέμενε αναλλοίωτο επί σειρά ετών, οδηγώντας σε συνειρμούς ότι το δημόσιο προτιμάται ιδίως από τους πτυχιούχους εκείνους οι οποίοι έχουν μια επισφαλή θέση στην αγορά εργασίας.



Από την παρούσα έρευνα προκύπτει ότι έχει συντελεστεί μία μείζονα αλλαγή προσανατολισμού των δημοσίων υπαλλήλων προς τις θετικές επιστήμες. Ίσως είναι η πρώτη φορά που οι υπάλληλοι που προέρχονται από τις θετικές επιστήμες υπερτερούν εκείνων που προέρχονται από τις θεωρητικές επιστήμες. Η μεταστροφή των δημοσίων από τις θεωρητικές και ειδικά τις νομικές επιστήμες προς τις θετικές αποτέλεσε το desideradum πολλών ειδικών της δημόσιας διοίκησης από τον Langrod μέχρι σήμερα. Η μεταστροφή εθεωρείτο ως ένα είδος πανάκειας προς την αποκόλλησης της δημοσιοϋπαλληλίας από το φορμαλισμό και το νομικισμό και την επικέντρωσή της στα αποτελέσματα των διαδικασιών. Θεωρείται ότι η αξία του επιχειρήματος αυτού σήμερα είναι αρκετά σχετική όχι μόνον διότι αυτές καθ' εαυτές οι εγκύκλιες σπουδές δεν παίζουν ρόλο στη σημερινή άκρως εξειδικευμένη και παγκοσμιοποιημένη δημόσια διοίκηση, αλλά και διότι οι θετικές επιστήμες από μόνες τους δεν επηρεάζουν τη χρηστή διακυβέρνηση, κάτι το οποίο αποτελεί σήμερα το μοναδικό πρόταγμα της διοικητικής μεταρρύθμισης (στη θέση της αποθέωσης της αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας και οικονομικότητας που πρυτάνευσε τις δύο προηγούμενες δεκαετίες). Η διατήρηση της σχέσης του υπαλλήλου με το αντικείμενο της επιστήμης του θεωρείται ιδιαίτερα θετική και συνιστάται εντόνως.



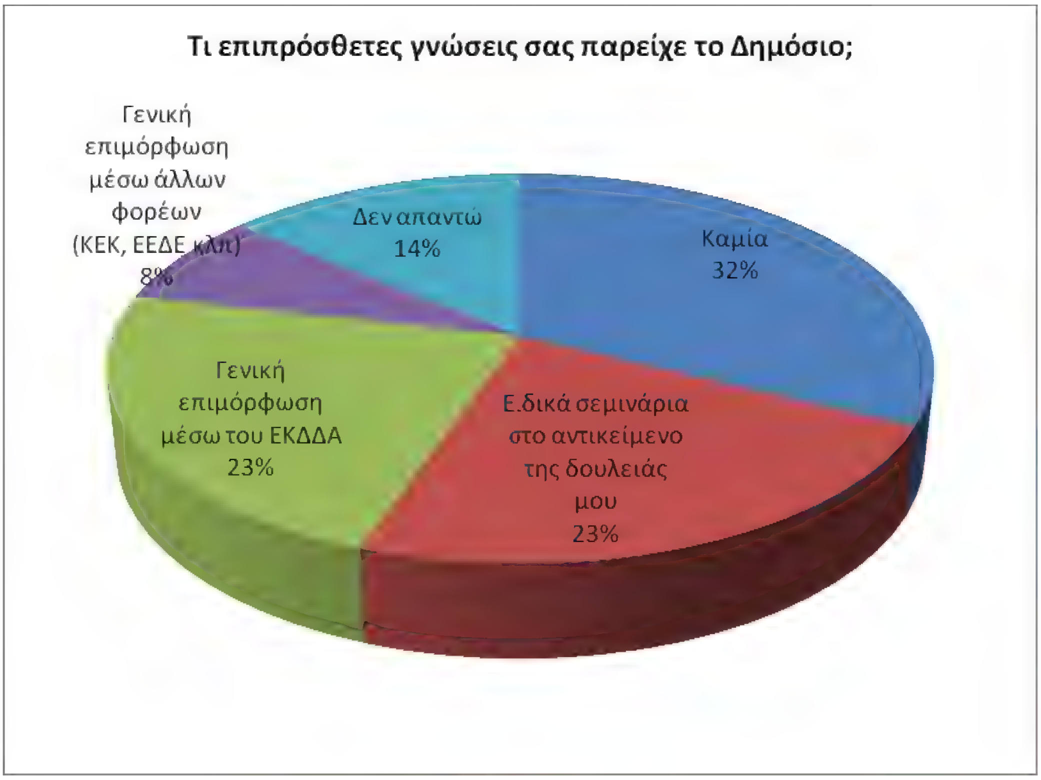
Κοιτάζοντας προσεκτικότερα τις απαντήσεις που δόθηκαν στην ερώτηση κατά πόσο διατηρούν οι δημόσιοι υπάλληλοι σχέση με το αντικείμενο της επιστήμης τους, παρατηρούμε μια έντονη διαφοροποίηση μεταξύ των απαντήσεων που λάβαμε από υπαλλήλους στα μεσαία και στα κατώτερα στρώματα της ιεραρχίας, όπως φαίνεται από τα ακόλουθα διαγράμματα:





Σε όλες τις έρευνες της γραφειοκρατίας / δημοσιοϋπαλληλικής κουλτούρας έχει καταδειχθεί ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι προϊόντος του χρόνου χάνουν την επαφή με το αντικείμενο της επιστήμης την οποία σπούδασαν. Τούτο μπορεί να θεωρηθεί σε μεγάλο βαθμό εύλογο αφού η δημόσια διοίκηση έχει μια δική της διεπιστημονική ατζέντα, στην οποία επιπλέον η πρακτική κατέχει ένα πολύ σημαντικό τμήμα. Στην παρούσα έρευνα ένα εύρημα που χρήζει περαιτέρω διερεύνησης είναι η μεγάλη διάσταση του ποσοστού των προϊσταμένων και των απλών υπαλλήλων. Μόνο 18% των χαμηλόβαθμων υπαλλήλων διατηρούν πλήρη επαφή με το αντικείμενο της επιστήμης τους, ενώ το ποσοστό στα διευθυντικά στελέχη εκτινάσσεται στο 46%. Το εύρημα αυτό φαίνεται παράδοξο, αφού η εξέλιξη στο δημόσιο συναρτάται ιδίως με την προϋπηρεσία, και άρα δεν προκύπτει με βάση το ισχύον σύστημα ικανός λόγος για να εντείνουν οι υποψήφιοι τμηματάρχες και διευθυντές τις γνωστικές τους προσπάθειες. Εξάλλου τα καθήκοντα των διευθυντικών στελεχών πολύ μικρή σχέση έχουν με τις οποίες πανεπιστημιακές γνώσεις απέκτησαν στο παρελθόν.

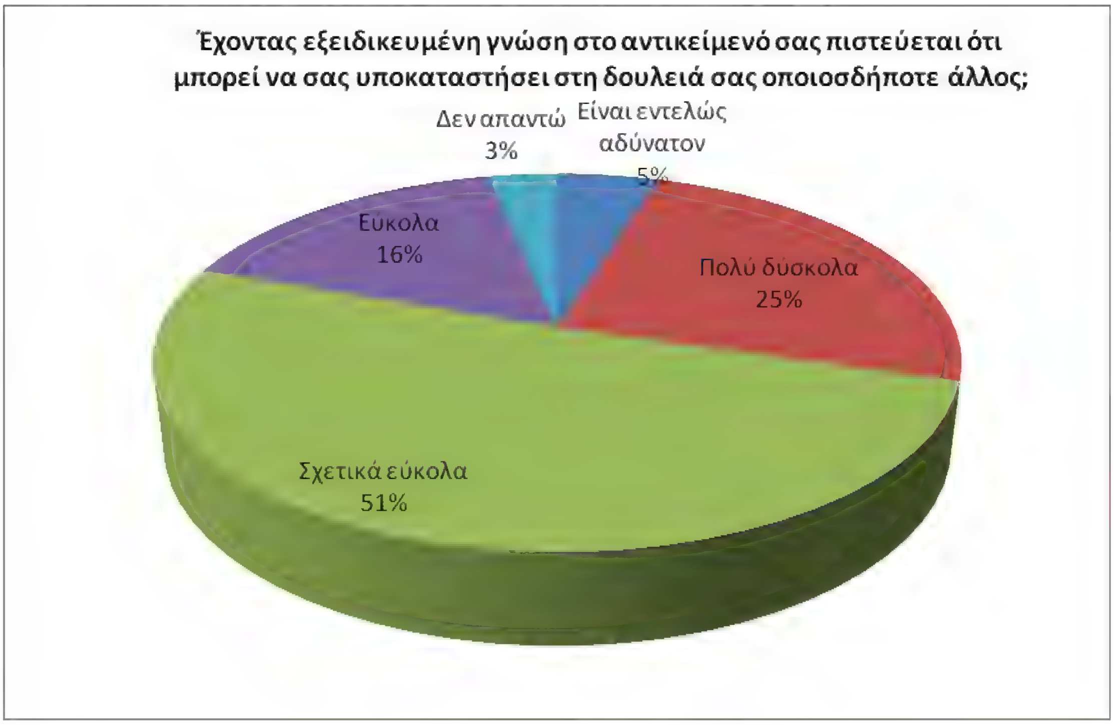
Μερικά ακόμα αποτελέσματα της πιο σύγχρονης έρευνας παρουσιάζονται στα ακόλουθα διαγράμματα και προτείνεται να αποτελέσουν αφορμή για συζήτηση.





Το 23% που δηλώνει ότι δεν έκανε τίποτα για να αυξήσει τις γνώσεις του είναι λιγότερο από το μισό από το αντίστοιχο ποσοστό της έρευνας του 1996 το οποίο ανερχόταν στο 52%, πράγμα που συνιστά μια αδιαμφισβήτητη πρόοδο. Επίσης ιδιαίτερα ενθαρρυντικό φαίνεται να είναι και το ποσοστό εκείνων που έμαθαν ξένες γλώσσες (32% των ερωτηθέντων). Φαίνεται ότι η ενσωμάτωση της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης στις Ευρωπαϊκές και διεθνοποιημένες δομές λειτουργεί υπέρ της

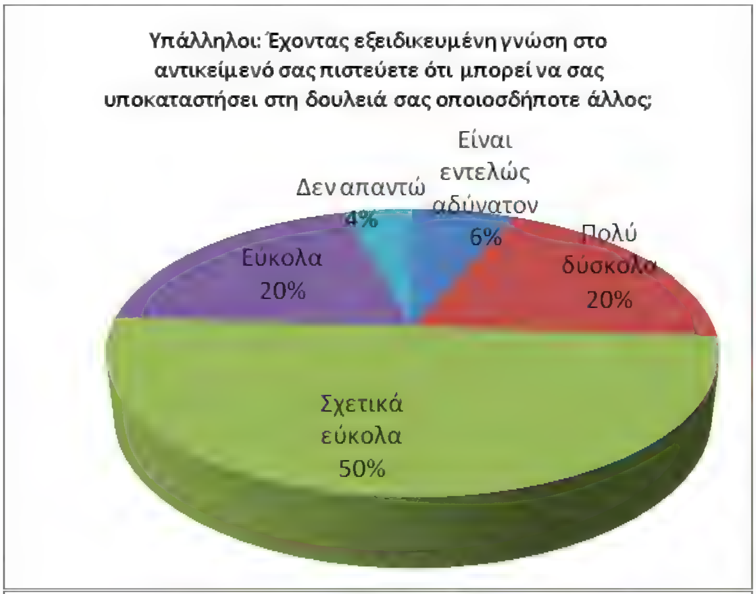
ενδυνάμωσης της γνωστικής ικανότητας των υπαλλήλων της.



Η επιβεβαίωση των ευρημάτων της έρευνας του 1996 από την παρούσα έρευνα, όσον αφορά την έλλειψη ουσιαστικής εξειδίκευσης των υπαλλήλων, συνιστά αναμφίβολα ένα μείζον θέμα για τον επαγγελματισμό και την αποδοτικότητα των δημοσίων υπαλλήλων. Το συμπέρασμα αυτό προκύπτει από το 68% των ερωτηθέντων που δέχονται ότι η εξειδικευμένη γνώση στο αντικείμενό τους μπορεί εύκολα/ σχετικά εύκολα να υποκατασταθεί από κάποιον άλλον ο οποίος δεν έχει εξειδικευμένη γνώση. Τα ποσοστά αυτά είναι αντιστρόφως ανάλογα στις έρευνες γραφειοκρατίας στις δυτικές χώρες, οι οποίες όντως δομημένες στα βεμπεριανά πρότυπα διαθέτουν στελέχη με εξειδικευμένη γνώση, κι αυτό είναι ακριβώς το νόημα της βεμπεριανής γραφειοκρατίας: δηλαδή μια εντελώς εξειδικευμένη γνώση η οποία δεν μπορεί να αντικατασταθεί και να υποκατασταθεί από άλλους.

Σημειωτέον δε, ότι τούτο καθίσταται έτι περαιτέρω προβληματικό σε επίπεδο διευθυντικών στελεχών, όπου το ποσοστό εκείνων που δέχονται ότι μπορούν να υποκατασταθούν αυξάνεται σε 61%, ενώ θα έπρεπε να ακολουθεί την ακριβώς αντίθετη πορεία. Η επανεπιβεβαίωση του αρνητικού αυτού φαινομένου σηματοδοτεί την αναγκαιότητα κατάρτισης προγραμμάτων εντατικής εκπαίδευσης σε ικανότητες και δεξιότητες που πρέπει να κατέχουν διευθυντικά στελέχη. Το διακύβευμα που αναδύεται από την παρούσα έρευνα είναι η δημιουργία επαγγελματιών της δημόσιας

διοίκησης η νομιμοποίηση των οποίων θα απορρέει από το τεκμήριο της εξειδικευμένης γνώσης του αντικειμένου τους, η οποία θα συνδυάζεται με τα περιγράμματα θέσεων έτσι ώστε να κατοχυρώνεται ο επαγγελματισμός ως αξία στην Ελληνική δημοσιοϋπαλληλία.

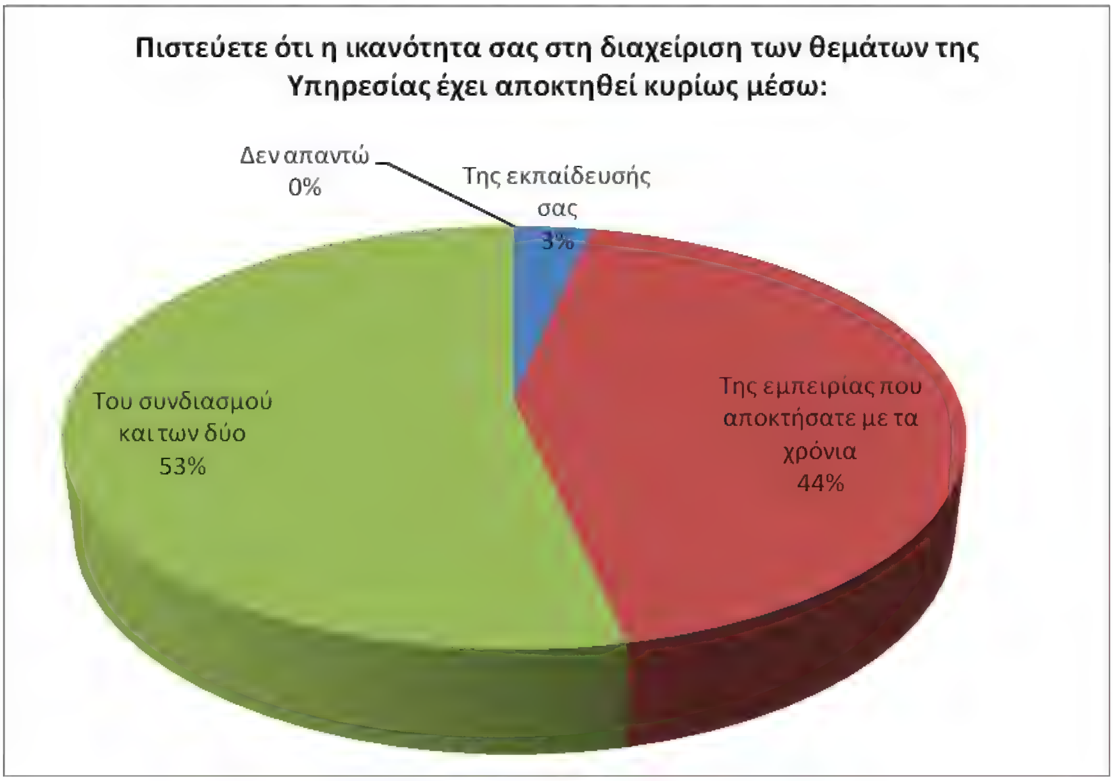


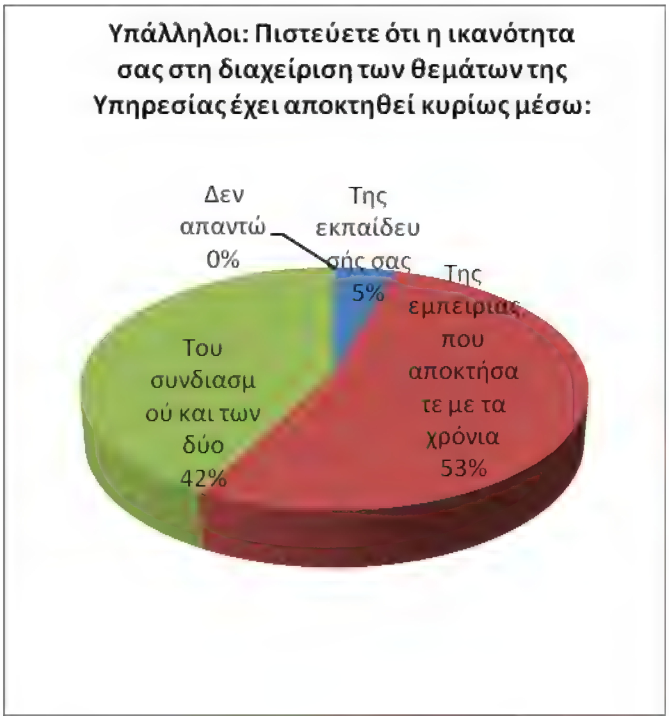


Το προηγούμενο επιχείρημα ενισχύεται και από τις απαντήσεις στην επόμενη ερώτηση «Πιστεύετε ότι η ικανότητα σας στη διαχείριση των θεμάτων της Υπηρεσίας έχει αποκτηθεί κυρίως μέσω: α) εκπαίδευσης β) εμπειρίας γ) συνδυασμού και των δύο;». Θεωρούμε απολύτως ειλικρινή την απάντηση του 44%, που δηλώνει ότι η ικανότητά του αποκτήθηκε μέσω εμπειρίας, ενώ χρήζει περαιτέρω διερεύνησης το ποσοστό του 53%, που δηλώνει ότι η ικανότητά του έχει αποκτηθεί από συνδυασμό

και των δύο: γνώσης και εμπειρίας. Δεδομένων των απαντήσεων που δόθηκαν στις προηγούμενες ερωτήσεις σχετικά με την επαφή των δημοσίων υπαλλήλων με το αντικείμενο των σπουδών τους, αλλά και με τις γνώσεις που απέκτησαν μετά το διορισμό τους, οδηγούμαστε στο συμπέρασμα ότι η γνώση είναι ανισοβαρής σε σχέση με την εμπειρία, ως παράγοντας απόκτησης ειδίκευσης στην εργασία.

Ιδιαίτερα ενθαρρυντικό θεωρείται το 23% που δηλώνει ότι δέχθηκε γενική επιομόρφωση μέσω του ΕΚΔΔΑ, σε σχέση με το ποσοστό 11% της προηγούμενης έρευνας του 1996, γεγονός που σημαίνει ότι το ποσοστό αυτό υπερδιπλασιάστηκε μέσα σε 10 χρόνια. Παρόλον ότι παραμένει ένα μεγάλο μέρος των δημοσίων υπαλλήλων (ποσοστό 32%) που δεν έλαβε καμία εκπαίδευση από τότε που προσελήφθη, ήδη το σύνολο αυτών που έχουν δεχθεί κατάρτιση ξεπερνάει το μισό των υπαλλήλων και αγγίζει το 54%, όταν στην έρευνα του 1996 το ποσοστό ήταν 44%. Από το ποσοστό βέβαια 32% προκύπτει η αναγκαιότητα επίτασσης των εκπαιδευτικών προσπαθειών και μάλιστα οι προσπάθειες θα πρέπει να στρέφονται σε εξειδικευμένη κατάρτιση με σκοπό την μεγιστοποίηση των παρεχόμενων γνώσεων.



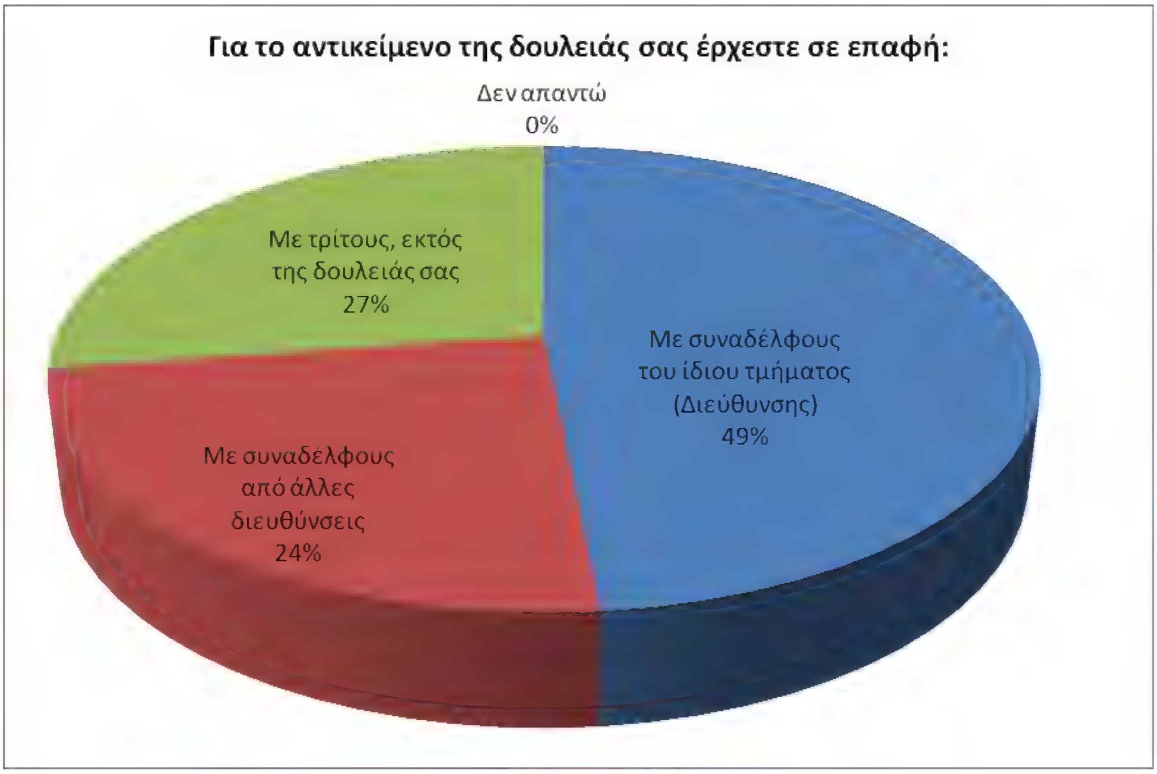




Αξίζει να υπογραμμίσουμε ότι οι χαμηλόβαθμοι υπάλληλοι δέχονται ότι η ικανότητά τους στη διαχείριση των θεμάτων της υπηρεσίας έχει αποκτηθεί κυρίως μέσω της εμπειρίας που απέκτησαν με τα χρόνια (ποσοστό 53%), όταν το αντίστοιχο ποσοστό στα διευθυντικά στελέχη μειώνεται εντυπωσιακά σε 15%. Η μόνη λογική εξήγηση για την τόσο μεγάλη διάσταση απόψεων δεν μπορεί παρά νε είναι ότι η εκπαίδευση – επιμόρφωση είναι επικεντρωμένη στα διευθυντικά στελέχη, ενώ η εκπαίδευση στα χαμηλόβαθμα στελέχη υστερεί.



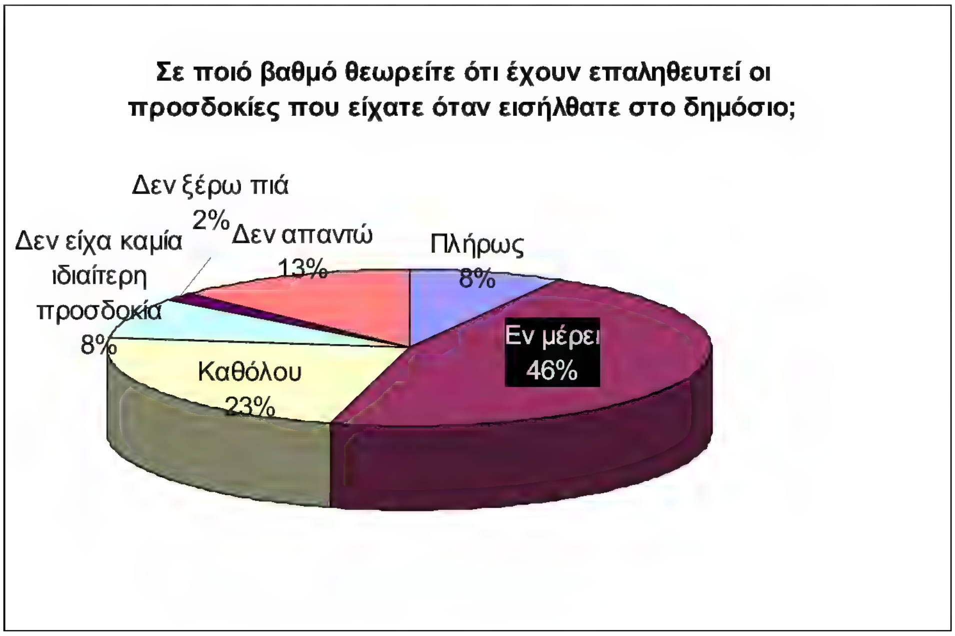
Στο σημείο αυρτό η έρευνα θίγει ένα από τα κρισιμότερα θέματα της μεταρρυθμιστικής ατζέντας: εκείνο της αξιολόγησης. Το μεγαλύτερο ποσοστό των ερωτηθέντων δήλωσε ότι η καθημερινή δουλειά του στις διευθύνσεις Ανάπτυξης και Ανωνύμων Εταιρειών δεν μπορεί να αξιολογηθεί αντικειμενικά, αλλά κατά τη γνώμη του είναι αξιόλογη και σοβαρή (ποσοστό 41%). Είναι προφανές ότι πρέπει να καταβληθούν πολλές προσπάθειες ακόμη προκειμένου οι δημόσιοι υπάλληλοι να εξοικειωθούν με την έννοια της αξιολόγησης και εν συνεχεία με τις μεθόδους και τα μέσα που σήμερα χρησιμοποιούνται για την αξιολόγηση υπηρεσιών και ανθρώπων. Και το εύρημα αυτό λειτουργεί εντελώς απαγορευτικά σε κάθε προσπάθεια άμεσης εισαγωγής συστημάτων αξιολόγησης με βάση κριτήρια και δείκτες αποτελεσματικότητας. Είναι προφανές ότι κάθε τέτοιο εγχείρημα θα συναντήσει την ομόθυμη αντίδραση των υπηρετούντων υπαλλήλων. Εάν οι υπάλληλοι των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων που υπηρετούν στις διευθύνσεις Ανωνύμων Εταιρειών και Ανάπτυξης, των οποίων το αντικείμενο είναι απολύτως μετρήσιμο και προφανώς μπορεί να αξιολογηθεί με συγκεκριμένα κριτήρια, δέχονται ότι μπορεί να αξιολογηθούν μόνο κατά το ένα τρίτο, τότε μπορεί να εικάσει κανείς τις αντιδράσεις υπαλλήλων που ασχολούνται με θέματα κοινωνικής πολιτικής ή άλλα συναφή, και των οποίων η εργασία είναι από τη φύση της περισσότερο συγκεχυμένη και ασαφής και επιδέχεται δυσκολότερα συγκεκριμένα κριτήρια και μετρήσεις.



Η εσωστρέφεια της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης η οποία έχει καταγραφεί και στην προηγούμενη έρευνα του 1996 επιβεβαιώνεται κατά τρόπο εντυπωσιακό και στην παρούσα έρευνα, αφού το ποσοστό των δημοσίων υπαλλήλων που επικοινωνεί είτε ενδοϋπηρεσιακά και μόνον είτε με συναδέλφους του ίδιου τμήματος είτε με υπαλλήλους της ίδιας διεύθνσης αγγίζει το 73%). Μόνο το 27% δηλώνει ότι έρχεται σε επαφή με τρίτους εκτός της υπηρεσίας του για την επίλυση υπηρεσιακών θεμάτων. Τα ευρήματα αυτά της έρευνας έρχονται να επιβεβαιώσουν τα αντίστοιχα της προ δεκαετίας έρευνας στην οποία οι υπάλληλοι είχαν απαντήσει ότι αν δεν υπηρετούσαν στην διεύθυνση που υπηρετούσαν εκείνη τη δεδομένη στιγμή, θα επιθυμούσαν πάλι να υπηρετούν στην ίδια διεύθυνση σε ποσοστό 41%. Η προσκόλληση των υπαλλήλων στη συγκεκριμένη μονάδα που υπηρετούν και η κλειστότητά τους απέναντι σε άλλες υπηρεσίες βρίσκονται στα θεμέλια των δυσκολιών δι-υπουργικού συντονισμού που πανθομολογούνται στην Ελληνική δημόσια διοίκηση. Ιδιαίτερα στα σημερινά δεδομένα, όπου η επίτευξη των στόχων της ατζέντας της Λισαβόνας διέρχεται από την υλοποίηση των έργων της τέταρτης προγραμματικής περιόδου, και συγκεκριμένα του Επιχειρησιακού Προγράμματος για τη δημόσια διοίκηση «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007 – 2013». Το εν λόγω Επιχειρησιακό πρόγραμμα απαιτεί έντονη και διαρκή οριζόντια συνεργασία των φορέων της δημόσιας διοίκησης, και για το λόγο αυτό καθίσταται επιτακτική η ανάγκη ανοίγματος των στεγανών και των

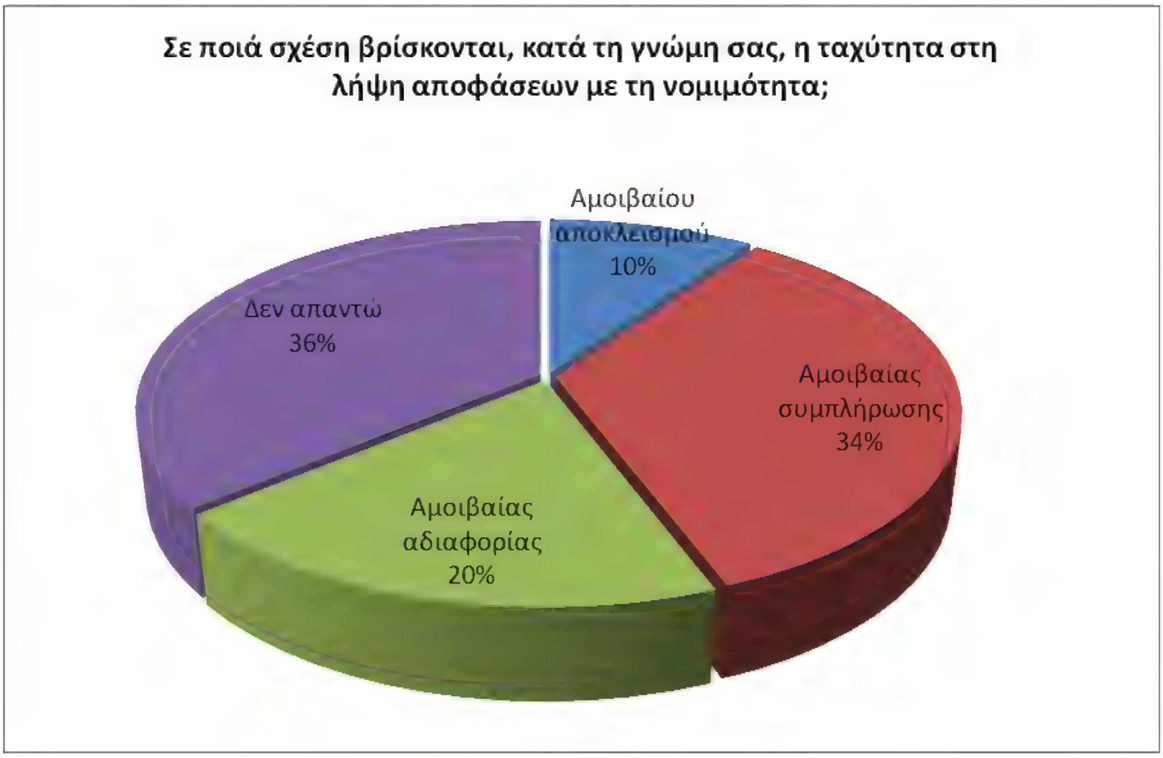
συνόρων των δημόσιων υπηρεσιών. Προς το σκοπό τούτο σημαντική θα μπορούσε να είναι η συνεισφορά των διατάξεων του Υπαλληλικού Κώδικα που αναφέρονται στην κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων, η οποία θα πρέπει να επεκταθεί και πέραν του βαθμού του Γενικού Διευθυντή. Η διασύνδεσή της δε, με τα περιγράμματα θέσεων που ανακύπτουν και αυτά ως μια αναγκαιότητα από τα ευρήματα της παρούσας έρευνας θα οδηγούσε στη δημιουργία στελεχών με ταυτόχρονη εξειδίκευση στο αντικείμενο της εργασίας τους και ευελιξία στον τρόπο αντιμετώπισης των θεμάτων που ανακύπτουν, δημιουργώντας με τον τρόπο αυτό ένα πρώτο ανάχωμα στην κουλτούρα νομικισμού που επικρατεί σήμερα.

Είναι μια διοίκηση απολύτως απομονωμένη, έξω από τις τεχνικές και κοινωνικές εξελίξεις, γεγονός το οποίο όπως εύκολα μπορεί να συνάγει κανείς έχει σοβαρές επιπτώσεις στην αποδοτικότητα και παραγωγικότητα των δημοσίων υπηρεσιών. Επείγει η άμεση λήψη μέτρων με σκοπό την ενδυνάμωση των σχέσεων των υπηρεσιών με αντίστοιχες ευρωπαϊκές και άλλες χώρες, ώστε να δημιουργηθεί ένας νομοθετικός ιστός ο οποίος θα μπορεί να συνδράμει τους Έλληνες δημόσιους υπαλλήλους στην αντιμετώπιση των καθημερινών τους προβλημάτων.



Εντύπωση προκαλεί το πολύ μικρό ποσοστό των δημοσίων υπαλλήλων των οποίων οι προσδοκίες επαληθεύτηκαν. Το μικρό αυτό ποσοστό μάλλον αποτελεί ένδειξη έλλειψης προσδοκιών και οράματος, υποκίνησης, ηγεσίας και , εμπιστοσύνης το

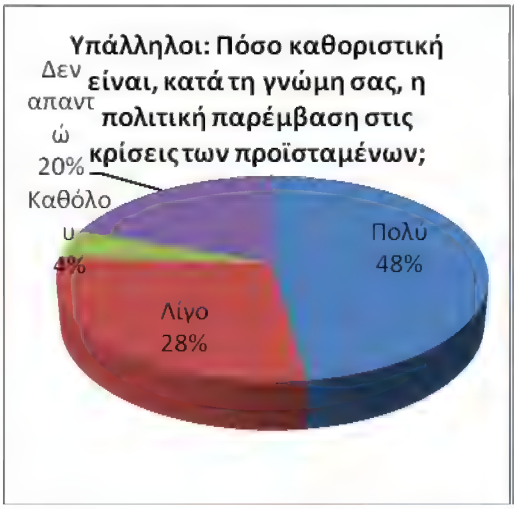
οποίο σε συνδυασμό με τους πολύ χαμηλούς μισθούς δημιουργεί ένα μίγμα αδιαφορίας και παραίτησης που έχει καταλυτικά αρνητικές επιπτώσεις στην απόδοση των δημοσίων υπηρεσιών. Θεωρούμε ότι η αποκατάσταση σχέσεων εμπιστοσύνης μεταξύ του ανθρώπινου κεφαλαίου και της πολιτικής ηγεσίας επείγει με τη δημιουργία καθαρών κανόνων παιχνιδιού προκειμένου να αρχίσει η αντιμετώπιση χρόνιων και ανεπίλυτων δυσλειτουργιών της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

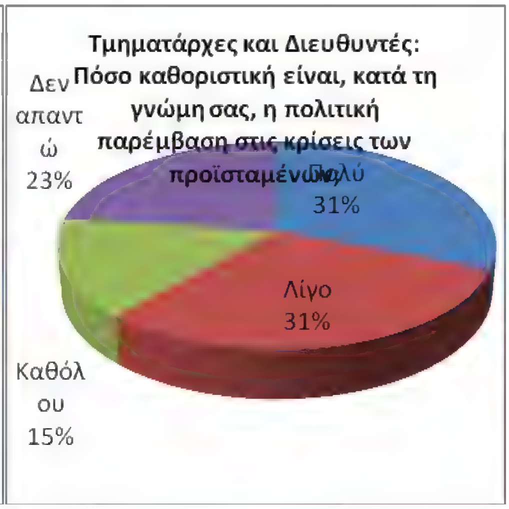




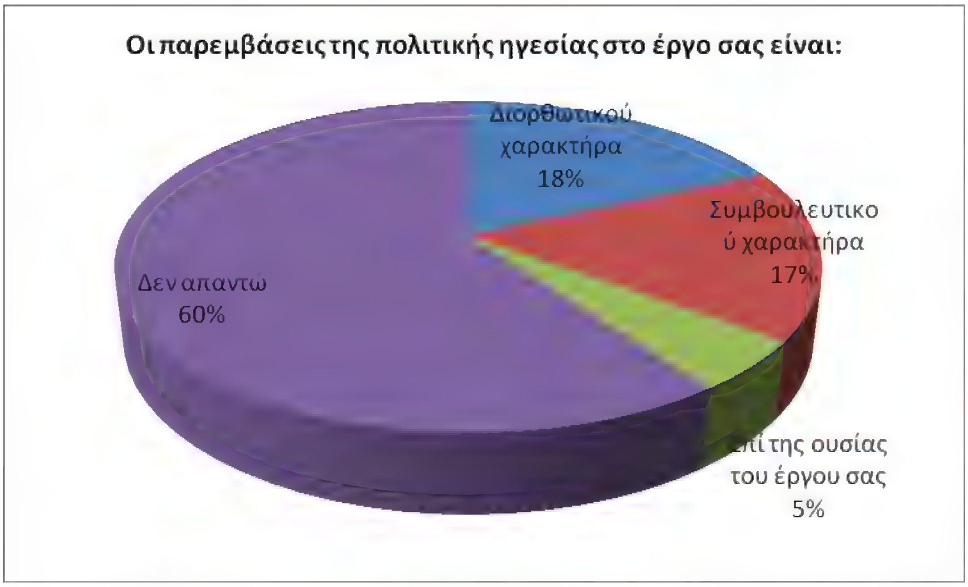
Είναι εντυπωσιακό ότι μόνο ποσοστό 5% δέχεται ότι υπάρχει ανάγκη στήριξης της υπηρεσίας του από εξειδικευμένες εταιρείες συμβούλων. Μπορούμε να εικάσουμε ότι αν η τάση αυτή του συγκεκριμένου δείγματος γενικεύεται στο σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων τότε θα υπάρχει σοβαρότατη αρνητική επίδραση στην υλοποίηση των έργων του τρίτου και του τέταρτου Κοινοτικού Πλαισίου Στηριξης τα οποία υλοποιούνται στο συντριπτικό τους ποσοστό μέσα από εταιρείες συμβούλων. Θα πρέπει κατεπειγόντως να διερευνηθεί περαιτέρω η αξιοπιστία του ποσοστού αυτού, καθώς και η τάση των υπαλλήλων και άλλων δημοσιών υπηρεσιών, ιδίως αυτών που εμπλέκονται στα έργα του ΚΠΣ, και να υπάρξει εν συνεχεία αντίστοιχος προβληματισμός για τη λήψη μέτρων για τη βελτίωση του κλίματος στο συγκεκριμένο πεδίο. Πάντως, το ποσοστό των υπαλλήλων που δεν πιστεύει ότι υπάρχει ανάγκη καμίας επιστημονικής γνώσης είναι 31% σε σχέση με το 1996 που ήταν 24%, γεγονός που δείχνει ότι όλο και λιγότεροι δημόσιοι υπάλληλοι εκτιμούν την επιστημονική γνώση ως απαραίτητο εχέγγυο για καλύτερες δημόσιες υπηρεσίες. Αυτή η προϊούσα απαξίωση της γνώσης υποστηρίζεται και από τις απαντήσεις που δείχνουν πως δεν θεωρούν την εξειδίκευση απαραίτητο συστατικό της σταδιοδρομίας τους.







Αναλύοντας τις απαντήσεις των ερωτηθέντων στην 12η ερώτηση σχετικά με το βαθμό πολιτικής παρέμβασης στις κρίσεις των προϊσταμένων, παρατηρούμε την αναμενόμενη ελάττωση του ποσοστού εκείνων που πιστεύουν ότι υπάρχει πολιτική παρέμβαση στις κρίσεις όσο ανεβαίνουμε την κλίμακα της ιεραρχίας. Εκείνοι που έχουν ήδη κριθεί για προϊσταμένοι ισχυρίζονται ότι ανήλθαν στην ιεραρχική πυραμίδα για λόγους πέρα από πολιτικές σκοπιμότητες, ενώ οι χαμηλόβαθμοι υπάλληλοι δεν πιστεύουν κάτι τέτοιο.



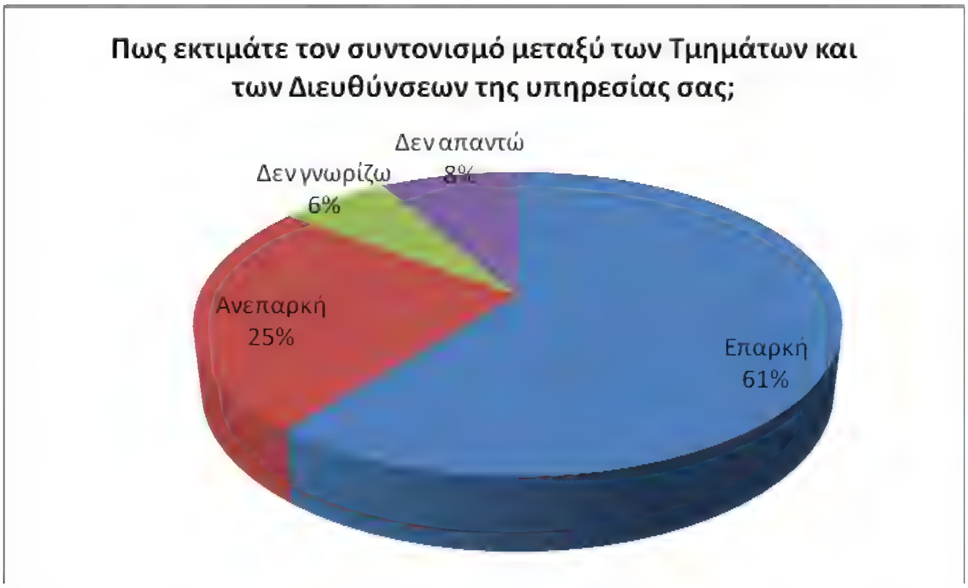
Από τα ευρήματα στην ερώτηση σχετικά με τις παρεμβάσεις της πολιτικής ηγεσίας στο έργο των δημοσίων υπαλλήλων προκύπτει ότι το μείζον πρόβλημα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης είναι ο κομματισμός. Ακόμα και αν το μεγαλύτερο μέρος των δυσλειτουργιών που είχαν αναδειχθεί με την έρευνα του 1996 μοιάζουν να βελτιώνονται, η επανεπιβεβαίωση το 2007 ότι υπάρχει τέτοιος τρομακτικός κομματικός παρεμβατισμός ακυρώνει από μόνη της κάθε θετική εξέλιξη και αναδεικνύει το ανυπέρβλητο εμπόδιο της όποιας εκσυγχρονιστικής προσπάθειας.



Το πολύ υψηλό ποσοστό (71%) των δημοσίων υπαλλήλων που αποδέχονται (σχετικά και απολύτως) την εικόνα που προβάλλουν τα μέσα μαζικής επικοινωνίας(μ.μ.ε.) για τη δημόσια διοίκηση, και δεδομένης της μάλλον αρνητικής εικόνας που προβάλλεται, μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η πλειψηφία των ερωτηθέντων αποστασιοποιείται

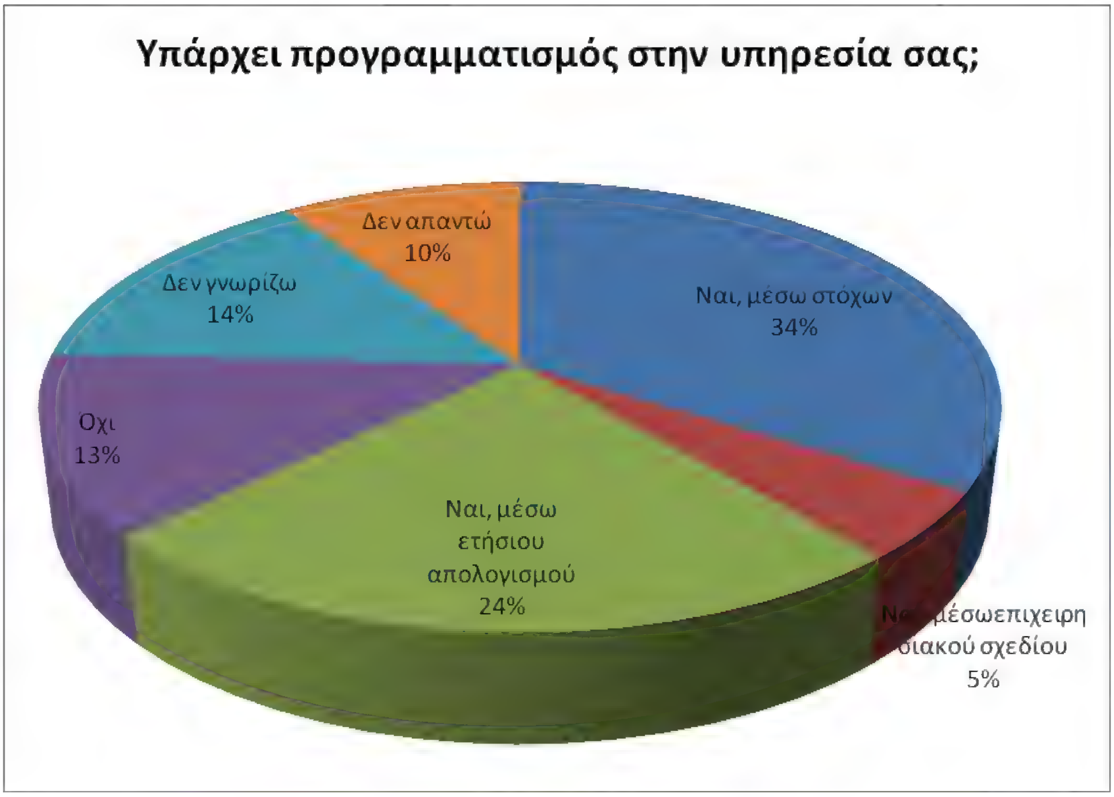
από τα κακώς κείμενα της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης που αναφέρονται στα μ.μ.ε..

Μέσα από τα παρόντα ερευνητικά αποτελέσματα, οι δημόσιοι υπάλληλοι παρουσιάζουν μια αίσθηση πολιτικής αδυναμίας, απάθειας ακόμα και κυνισμού σε ότι αφορά τη δημόσια εικόνα τους. Αφετηρία αυτής της αποδοχής της αρνητικής εικόνας από τους ίδιους τους δημοσίους υπαλλήλους αποτελεί η αίσθηση αβοηθησίας και ανασφάλειας που νιώθουν απέναντι στα μέσα μαζικής επικοινωνίας, τα οποία συχνά εντοπίζουν στους δημοσίους υπαλλήλους τον αποδιοπομπαίο τράγο που ευθύνεται για όλες τις δεισλειτουργίες του Ελληνικού κράτους. Σε αυτή την κατάσταση αποδοχής των αρνητικών συμπερασμάτων άλλων ενέχεται μια αίσθηση διακινδύνευσης, η οποία οφείλεται σε μια υποκειμενική αίσθηση απώλειας του ελέγχου και της διαχείρισης της ιδίας εικόνας των δημοσίων υπαλλήλων. Μόνος τρόπος να αρθεί η αποδοχή αρνητικών συνδηλώσεων για τους δημοσίους υπαλλήλους από τους ίδιους είναι η υιοθέτηση σαφών διαδικασιών λογοδοσίας και διαφάνειας οι οποίες δεν θα αφήνουν περιθώρια αμφιβολίας και θα προωθούν ένα σύστημα ανάληψης ευθυνών επί του οποίου ο δημόσιος υπάλληλος θα έχει τη δυνατότητα να στηριχθεί για να αντικρούσει τα όσα του αποδίδονται από τα μ.μ.ε.



Το υψηλό ποσοστό (61%) που χαρακτηρίζει το συντονισμό μεταξύ των τμημάτων και διευθύνσεων της υπηρεσίας επαρκή είναι μια άλλη όψη του φαινομένου της εσωστρέφειας της δημόσιας διοίκησης που αναδείχθηκε παραπάνω. Σύμφωνα με τα πρότερα ευρήματα, για την διεκπεραίωση των καθημερινών απαιτήσεων της εργασίας

τους, οι δημόσιοι υπάλληλοι έρχονται ως επί το πλείστον σε επαφή με υπαλλήλους της ίδιας υπηρεσίας, στο πλαίσιο της οποίας έχει αναπτυχθεί ένα είδος συναδελφικής αλληλεγγύης το οποίο δικαιολογεί το υψηλό ποσοστό που κρίνει επαρκή τον ενδοϋπηρεσιακό συντονισμό.



Το 37% των ερωτηθέντων που δηλώνει ότι δεν γνωρίζει να υπάρχει ή ότι δεν υπάρχει προγραμματισμός στην υπηρεσία του καταδεικνύει ότι, αν και το ρυθμιστικό πλαίσιο βρίσκεται σε ισχύ από το 2004, ο στόχος της διοίκησης των αποτελεσμάτων μέσα από τη θέση σαφών και οριοθετημένων στόχων, η επίτευξη των οποίων παρακολουθείτα με συγκεκριμένους δείκτες, δεν έχει έτι επιτευχθεί. Μόνη διέξοδος από την απλή διαδικασία καταμέτρησης του αριθμού των ημερήσιων διαδικασιών ρουτίνας που διεκπεραιώνουν οι δημόσιες υπηρεσίες και την κατ' έτος προσαύξησή τους κατά ένα ποσοστό, έτσι ώστε να ονοματίζεται αυτό το νούμερο ως στόχος της υπηρεσίας, μοιάζει να είναι η διασύνδεση του ποσοστού επίτευξης των στόχων με τον προϋπολογισμό της κάθε δημόσιας οργάνωσης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7: ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ ΚΑΙ ΣΥΓΚΡΟΥΣΕΙΣ ΣΤΟΝ ΕΡΓΑΣΙΑΚΟ ΧΩΡΟ

7.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Υπάρχει μια ιερή αρχή για τα στελέχη του δημόσιου τομέα, να μη μιλούν πολύ. Η γενική αυτή αρχή, που είναι ιερή και επομένως και απαράβατη, έχει τις ρίζες της στον παραδοσιακό τρόπο λειτουργίας ή άσκησης του διευθυντικού έργου των στελεχών του δημόσιου τομέα. Η επικοινωνία στον εργασιακό χώρο, εστιαζόταν μόνο στον τρόπο που διαμοιράζονταν οι απολύτως απαραίτητες πληροφορίες στους υφισταμένους. Και όπως στη φύση δεν υπάρχουν κενά, η επικοινωνία αναγκαστικά αναπτύχθηκε στη λανθάνουσα μορφή της, που είναι ή άτυπη ή κουτσομπολίστικη. Σ' αυτήν τη μορφή, κερδισμένος είναι αυτός που δεν μιλά πολύ. Η επικοινωνία ως εργαλείο διοίκησης ήταν αδιανόητη. Ο λόγος είναι ότι υπήρχε, και υπάρχει σε μεγάλο βαθμό ακόμη, άγνοια ότι αποτελεί το σπουδαιότερο ίσως εργαλείο που έχει στη διάθεσή του ένας διευθυντής. Η αποτελεσματικότητα ενός διευθυντικού στελέχους είναι άμεσα συνδεδεμένη με την ποιότητα των διαπροσωπικών του σχέσεων. Εάν ένας διευθυντής δεν μπορεί να συνεννοηθεί με τους υφισταμένους τους ή δεν μπορεί να περάσει τις προοπτικές, τις δυνατότητες και τους περιορισμούς της διεύθυνσής του στους ανωτέρους του ή δεν τα βρίσκει με τους ομολόγους του, τότε αυτός ο διευθυντής έχει πρόβλημα. Το θέμα της εργασιακής επικοινωνίας έχει αναγνωρισθεί ως το πλέον σημαντικό αλλά ταυτόχρονα και το πλέον πολύπλοκο ή πολυσύνθετο, από το οποίο εξαρτάται καταλυτικά η επιτυχία ή η αποτυχία ενός διευθυντικού στελέχους. Η ιδιορρυθμία του θέματος της εργασιακής επικοινωνίας, ως μέσου ανάδειξης της αποτελεσματικότητας της διοικητικής συμπεριφοράς, έγκειται στην άποψη ότι δεν απαιτείται εκπαίδευση για να μάθεις να επικοινωνείς. Το κεφάλαιο αυτό είναι αφιερωμένο ακριβώς σ' αυτή την αναγκαιότητα: α) να μάθουμε τη σημασία, τα μέσα, τους τρόπους και τα οφέλη της αποτελεσματικής επικοινωνίας στους εργασιακούς χώρους και β) να μάθουμε να διαχειριζόμαστε τις δύσκολες συγκρουσιακές καταστάσεις που δημιουργούνται από την έλλειψη της επικοινωνίας.

Σκοπός του κεφαλαίου είναι να παρουσιασθούν, να αναλυθούν και να συζητηθούν τα κυριότερα θέματα που αφορούν την ανάδειξη της εργασιακής επικοινωνίας ως το σπουδαιότερο εργαλείο διοίκησης ενός διευθυντικού στελέχους του δημόσιας διοίκησης. Επίσης, στο κεφάλαιο αυτό παρουσιάζονται και αναλύονται τα αίτια των εργασιακών συγκρούσεων μεταξύ των εργαζομένων και τα μέτρα που μπορεί να πάρει ένας διευθυντής, ώστε να διαχειρισθεί κατάλληλα τις δύσκολες καταστάσεις των αντιπαραθέσεων και συγκρούσεων.

Τα προσδοκώμενα αποτελέσματα του κεφαλαίου είναι:

- Να πεισθούν τα διευθυντικά στελέχη του δημοσίου ότι, από την ικανότητά τους να επικοινωνούν αποτελεσματικά, εξαρτάται η επιτυχία στο διευθυντικό έργο τους.
- Να κατανοηθεί πως οι διευθυντές μπορούν να χρησιμοποιήσουν το εργαλείο επικοινωνία για να πείθουν και να επηρεάζουν τους άλλους.
- Να περιγραφεί η έννοια των καναλιών επικοινωνίας και να εξηγηθεί πώς τα κανάλια επικοινωνίας συμβάλλουν στην ποιότητα της λειτουργίας μιας υπηρεσίας.
- Να παρουσιασθούν και να ερμηνευθούν τα δύο είδη της επικοινωνίας - λεκτική και μη λεκτική (γλώσσα σώματος), καθώς και η σημασία τους στην αποτελεσματικότητα της επικοινωνίας.
- Να εντοπισθούν οι ικανότητες που πρέπει να έχει ένα διευθυντικό στέλεχος του δημοσίου για να επικοινωνεί σε περιόδους κρίσεων.
- Να παρουσιασθούν τα κυριότερα εμπόδια που εμφανίζονται σε κάθε επικοινωνιακή διεργασία.
- Να συζητηθούν τα αίτια των εργασιακών συγκρούσεων και η σημασία τους.
- Να παρουσιασθεί ένα βασικό υπόδειγμα (μοντέλο) ερμηνείας της διαχείρισης των συγκρούσεων.
- Να παρουσιασθεί ένα δοκιμασμένο μοντέλο επίλυσης και εξομάλυνσης διαφορών και συγκρούσεων.

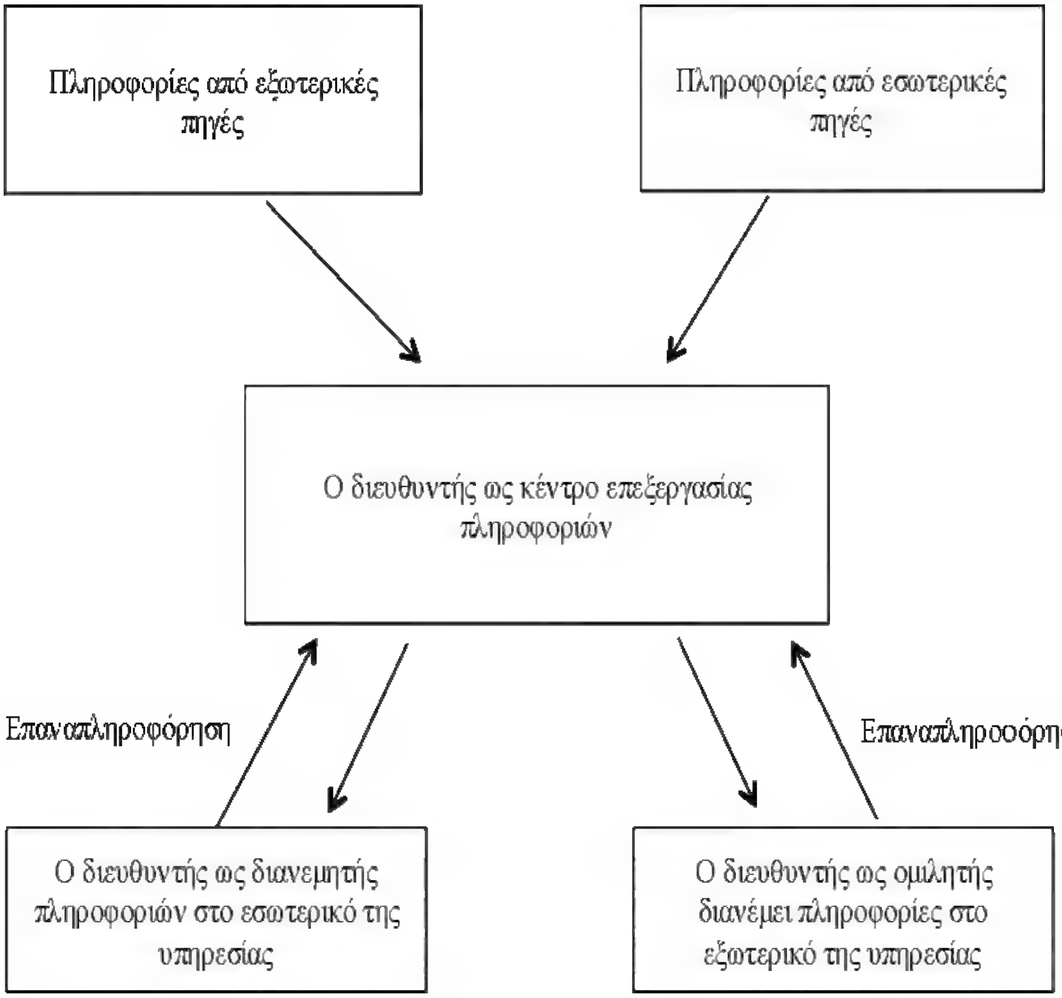
Στην αρχή γίνεται μια παρουσίαση των μερών που προδιαγράφουν μια επικοινωνιακή διεργασία και τονίζεται η σημασία τους για τη δημιουργία ενός θετικού εργασιακού περιβάλλοντος. Στη συνέχεια γίνεται αναφορά στις μορφές επικοινωνίας (στην προς τα πάνω, στην προς τα κάτω και οριζόντια επικοινωνία). Παρουσιάζονται τα κανάλια επικοινωνίας και αναδεικνύεται η σημασία τους. Κατόπιν, παρουσιάζονται τα δυο είδη επικοινωνίας – λεκτική και μη λεκτική- και ερμηνεύεται η αποτελεσματικότητά τους. Τέλος, παρουσιάζονται τα κυριότερα εμπόδια και συζητούνται ο τρόπος υπέρβασής τους μαζί με την περιγραφή ενός υποδείγματος διαχείρισης συγκρούσεων.

7.2 ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ ΣΤΟΝ ΕΡΓΑΣΙΑΚΟ ΧΩΡΟ

7.2.1 Η σπουδαιότητα της επικοινωνίας

Το πόσο σπουδαίο ρόλο διαδραματίζει η επικοινωνία στην εργασία ενός διευθυντικού στελέχους, φαίνεται από το χρόνο που αφιερώνεται σ' αυτήν. Έρευνα (Mintzberg, 1973) έχει δείξει ότι 80 % του χρόνου μιας εργάσιμης ημέρας ενός διευθυντικού στελέχους αφιερώνεται σε κατευθείαν επικοινωνία μ' άλλους ανθρώπους. Το υπόλοιπο 20 % αφιερώνεται σε εργασίες γραφείου, οι οποίες έχουν σχέση με διάβασμα και γράψιμο, δηλαδή και πάλι επικοινωνεί. Το Σχήμα 7.2.1 πολύ παραστατικά δείχνει την επικοινωνιακή διεργασία ενός στελέχους, ως ένα κέντρο επεξεργασίας πληροφοριών. Οι διευθυντές συγκεντρώνουν τις σημαντικές πληροφορίες που αφορούν την υπηρεσία τους, από εσωτερικές και εξωτερικές πηγές, τις επεξεργάζονται και στη συνέχεια τις διαμοιράζουν σ' όσους τις έχουν ανάγκη. Η επικοινωνία των διευθυντών έχει κατευθυντήριο σκοπό, με την έννοια ότι κατευθύνει την προσοχή των ανθρώπων γύρω από τον διευθυντή και τους επηρεάζει να ενεργήσουν προς μια προσχεδιασμένη από τον ίδιο συμπεριφορά. Οι διευθυντές επηρεάζουν τις συμπεριφορές όλων των ανθρώπων που σχετίζονται με τη διεύθυνσή τους - άλλους διευθυντές, υφιστάμενους, κοινό και υπαλλήλους που συναλλάσσεται με την διεύθυνσή του, εξωτερικούς συνεργάτες ή πολιτικά πρόσωπα κτλ. Η επικοινωνία στους οργανισμούς είναι γεμάτη από αντιθέσεις. Ενώ από τη μια πλευρά, όλοι συμφωνούν ότι αποτελεί το ζωφόρο αίμα στους οργανισμούς, από την άλλη παραδέχονται ότι τις περισσότερες φορές εφαρμόζεται λάθος. Ο Charles Handy (1993) αναφέρει χαρακτηριστικά ότι ενώ η επικοινωνία θεωρείται ως η σημαντικότερη διοικητική λειτουργία, δεν της δίνεται η αρμόζουσα προσοχή.

Σχήμα 7.2.1. Ο διευθυντής ως κέντρο διαχείρισης πληροφοριών



Αναφέρει σε μια μελέτη ότι ενώ οι τμηματάρχες ενός οργανισμού θεωρούσαν ότι κατά 95% κατανοούσαν τα προβλήματα των υφισταμένων τους, οι ίδιοι οι υφιστάμενοι συμφωνούσαν μ' αυτήν την άποψη μόνο κατά 35%. Η επικοινωνία ως ένα από τα σημαντικότερα εργαλεία διοίκησης, χρησιμοποιείται ως (Χυτήρης, 2006) :

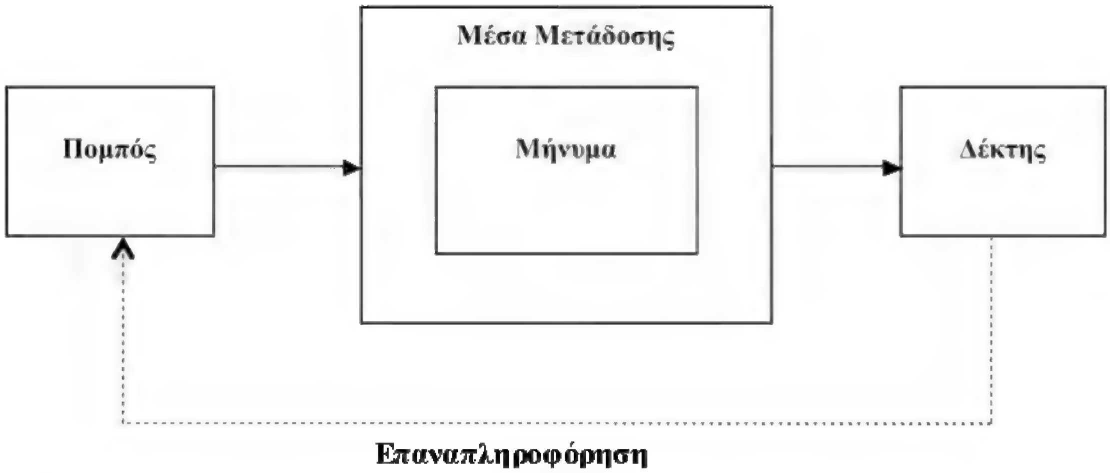
- Μέσο διαχείρισης πληροφοριών. Οι σωστές αποφάσεις στηρίζονται σε έγκυρες, έγκαιρες και αξιόπιστες πληροφορίες.
- Μέσο παρακίνησης και επιρροής της συμπεριφοράς των άλλων.
- Μέσο κατανομής, συντονισμού και ελέγχου της εργασίας. Οι κατ' εξοχή διευθυντικές αυτές λειτουργίες επιτυγχάνονται μέσα από τη επικοινωνία.
- Μέσο δημιουργίας ηθικού. Μέσα από τις διάφορες μορφές επικοινωνίας αμβλύνονται οι εργασιακές διαφορές και διαμορφώνεται κλίμα εμπιστοσύνης και ομαδικής συνεργασίας.

7.2.2 Τι είναι επικοινωνία- σκοπός

Επικοινωνία είναι κάθε ανταλλαγή πληροφοριών, ιδεών, νοημάτων ή συναισθημάτων μεταξύ δύο ή περισσότερων ανθρώπων, που ο ένας έχει συνειδητοποιήσει την παρουσία του άλλου ή των άλλων, με σκοπό να παρακινήσει ή να επηρεάσει τη συμπεριφορά τους. Ο γενικότερος σκοπός της επικοινωνίας, στο πλαίσιο μιας οργανωμένης επιχειρησιακής μονάδας, είναι να διευκολύνει όλες τις διοικητικές λειτουργίες που επιτελεί ένα διευθυντικό στέλεχος. Έτσι, στη λειτουργία του σχεδιασμού, και ειδικότερα στη διαδικασία της στοχοθέτησης, βοηθά στη συλλογή πληροφοριών και στη συμφωνία των στόχων με τους υφισταμένους. Στη λειτουργία της οργάνωσης, βοηθά στον καταμερισμό της εργασίας και της ρύθμισης των σχέσεων μεταξύ των υπαλλήλων. Στη λειτουργία της διοίκησης/συντονισμού βοηθά στη δημιουργία του οράματος και της άσκησης της επιρροής για την επίτευξή του. Όλες οι διοικητικές δραστηριότητες που αφορούν το συντονισμό εργασιών, επιτυγχάνονται δια μέσου της επικοινωνίας. Τέλος, η λειτουργία του ελέγχου, καθίσταται δυνατή μέσω της επικοινωνίας. Με λίγα λόγια, η επικοινωνία είναι το συνδετικό οικοδομικό υλικό (κονίαμα), που συνδέει και στεριώνει όλες τις διοικητικές λειτουργίες που ασκεί ένα διευθυντικό στέλεχος της δημόσιας διοίκησης και όχι μόνο.

7.2.3 Μοντέλο επικοινωνίας

Επικοινωνία είναι μια διαπροσωπική διεργασία που δε θεωρούμε ότι πρέπει να της δώσουμε ιδιαίτερη προσοχή. Όλοι μας από μικρή ηλικία έχουμε μάθει να επικοινωνούμε, όπως να κάνουμε και ένα σωρό άλλα πράγματα. Εν τούτοις, η επικοινωνία περιλαμβάνει μια εξόχως πολύπλοκη διαδικασία και οι περιπτώσεις να στέλνουμε και να παίρνουμε λάθος μηνύματα είναι αναρίθμητες. Φράσεις όπως *«δεν το εννοούσα έτσι..», «γιατί δεν με καταλαβαίνεις..», «προσπάθησε να μπεις στη θέση μου..» « εγώ στο είπα, και δεν έχω άλλη ευθύνη..»* κτλ. δείχνουν την «αυτονόητη» από πολλούς διεργασία της επικοινωνίας. Αλλά τα πράγματα δεν είναι έτσι. Στο Σχήμα 7.2.3α περιγράφεται ένα κλασικό μοντέλο επικοινωνίας το οποίο ερμηνεύει παραστατικά τι συμβαίνει όταν δύο άτομα επικοινωνούν.



Σχήμα 7.2.3α Η διεργασία της επικοινωνίας και τα κύρια συστατικά στοιχεία της

Τα μέρη της επικοινωνιακής διεργασίας:

- **Ο πομπός**, είναι το πρόσωπο το οποίο έχει μια ιδέα ή μια πληροφορία και θέλει να τη μεταβιβάσει σ' ένα ή περισσότερα πρόσωπα.
- **Η κωδικοποίηση**, όπου ή ιδέα ή πληροφορία εκφράζεται σε κατάλληλους συμβολισμούς, όπως λέξεις – γραπτές, προφορικές- κινήσεις και στάσεις σώματος. Δηλαδή έχουμε τη μετατροπή της ιδέας σε μήνυμα. Για να υπάρχει επιτυχία στην επικοινωνία τα σύμβολα που χρησιμοποιεί η πηγή θα πρέπει να έχουν και για το δέκτη την ίδια σημασία. Η διαφορετική σημασία που τυχόν έχουν για το δέκτη τα σύμβολα που χρησιμοποιεί η πηγή αποτελεί τις περισσότερες φορές αιτία για παρανόηση και αποτυχία στην επικοινωνία.
- **Το μήνυμα**, είναι η φυσική μορφή στην οποία καταλήγει η κωδικοποίηση. Το μήνυμα μπορεί να εμφανισθεί με οποιαδήποτε μορφή, αρκεί ο δέκτης να είναι σε θέση να το συλλάβει, χρησιμοποιώντας τις αντιληπτικές τους δυνατότητες.
- **Τα κανάλια ή μέσα επικοινωνίας**, είναι τα μέσα (ατμόσφαιρα, αντικείμενα, μέσα τηλεπικοινωνιών κ.ά.) με τα οποία το μήνυμα μεταφέρεται στο δέκτη. Για παράδειγμα μέσον αποστολής του μηνύματος για μια προφορική συνομιλία είναι ο αέρας, ενώ το μέσον αποστολής ενός γραπτού μηνύματος είναι το φύλλο του τυπωμένου χαρτιού.

Τα διευθυντικά στελέχη έχουν του δημοσίου τομέα έχουν στη διάθεσή τους

πολλά κανάλια μέσω των οποίων μπορούν να επικοινωνήσουν τα μηνύματα τους. Η έρευνα έχει δείξει ότι η ικανότητα μεταφοράς μηνυμάτων διαφέρει από δέκτης σε κανάλι. Τα κυριότερα κανάλια επικοινωνίας ταξινομημένα, σύμφωνα με την ικανότητα να μεταφέρουν μηνύματα έχουν ως έξης (Daft & Marcic, 2007) (Σχήμα 7.2.3β):



Σχήμα 7.2.3β Η πυραμίδα των καναλιών επικοινωνίας

Η επιλογή του επικοινωνιακού μέσου εξαρτάται από το είδος του μηνύματος , την πληροφοριακή περιεκτικότητα, την απόσταση και το σκοπό. Για παράδειγμα, εάν ένας διευθυντής επιθυμεί να επικοινωνήσει με το προσωπικό του, για να τους ανακοινώσει μια νέα εργασία για την οποία θα πρέπει όλοι να συνεργαστούν, τότε το επικοινωνιακό μέσο που πρέπει να επιλέξει είναι η διαπροσωπική επικοινωνία (σύσκεψη). Εάν πάλι, επιθυμεί ο διευθυντής να πληροφορήσει το προσωπικό του για

μια νέα νομοθεσία που αφορά την εργασία τους, τότε θα πρέπει να τους δώσει ολόκληρο τον νόμο για να τον μελετήσουν.

- **Η σύλληψη από τον δέκτη**, ο δέκτης με τις αισθήσεις του, κατά κύριο λόγο την ακοή και την όραση και κατά δεύτερο την όσφρηση, την αφή, την γεύση, συλλαμβάνει το μήνυμα που ο αποστολέας έχει στείλει.
- **Η αποκωδικοποίηση**, ο δέκτης εδώ ερμηνεύει το μήνυμα. Η αποκωδικοποίηση βασίζεται στην προηγούμενη πείρα του δέκτη, στις απόψεις του για το νόημα των συμβόλων με τα οποία εκφράζεται το μήνυμα, αλλά και στις προσωπικές του επιδιώξεις. Οι άνθρωποι έχουν την τάση να δίνουν στα εξωτερικά ερεθίσματα που δέχονται τη σημασία που οι ίδιοι θα επιθυμούσαν αυτά να έχουν.
- **Το αποτέλεσμα**, ο δέκτης μετά την αποκωδικοποίηση του μηνύματος πληροφορείται, κατανοεί, αισθάνεται, γνωρίζει, αλλάζει ιδέες κ.λ.π., που είναι βέβαια το αποτέλεσμα της επικοινωνίας.
- **Η επαναπληροφόρηση**, είναι η μεταβίβαση της αντίδρασης του δέκτη πίσω στον αποστολέα, που λειτουργεί ως μέσο ελέγχου της αποτελεσματικότητας της επικοινωνίας. Μέσω αυτής της διαδικασία ο πομπός πληροφορείται για την άφιξη του μηνύματος στον προορισμό του, το βαθμό κατανόησης και τον τρόπο ανταπόκρισης στο μήνυμα από το δέκτη. Εάν ο δέκτης δράσει όπως σκόπευε ο πομπός, το μήνυμα έχει παραληφθεί ικανοποιητικά.
- Ο **Θόρυβος ή εμπόδια** είναι η ανεπιθύμητη επέμβαση η οποία μπορεί να παραποιήσει ή να μπλοκάρει το μήνυμα. Οι θόρυβοι αν και δεν αποτελούν κύριο συστατικό στοιχείο στη διαδικασία της επικοινωνίας, έχουν σημαντικό ρόλο, διότι χωρίς τη θέληση του αποστολέα και του δέκτη παρεμβαίνουν και επηρεάζουν την αποτελεσματικότητα της επικοινωνίας αλλοιώνοντας το μήνυμα ή περιορίζοντας τη δυνατότητα σύλληψης του μηνύματος από τον δέκτη.

  Για παράδειγμα: Ως θόρυβος θεωρείται οποιοσδήποτε παράγοντας μπορεί να αλλοιώσει το μήνυμα. Παραδείγματα θορύβου είναι η ξεθωριασμένη εγκύκλιος, οι παρεμβολές στην τηλεφωνική γραμμή, η κακή συχνότητα λήψης στην τηλεόραση, ο χαμηλόφωνος ή βραδύγλωσσος ομιλητής, το πέρασμα ενός ασθενοφόρου με σειρήνα καθώς ακούμε ένα μήνυμα (εντολές, οδηγίες) κ.ά.

  Για παράδειγμα, ένας προϊστάμενος δεν μπορεί να δίνει οδηγίες προς τους

υφισταμένους του, ενώ ταυτόχρονα απαντά σε τηλεφωνήματα.

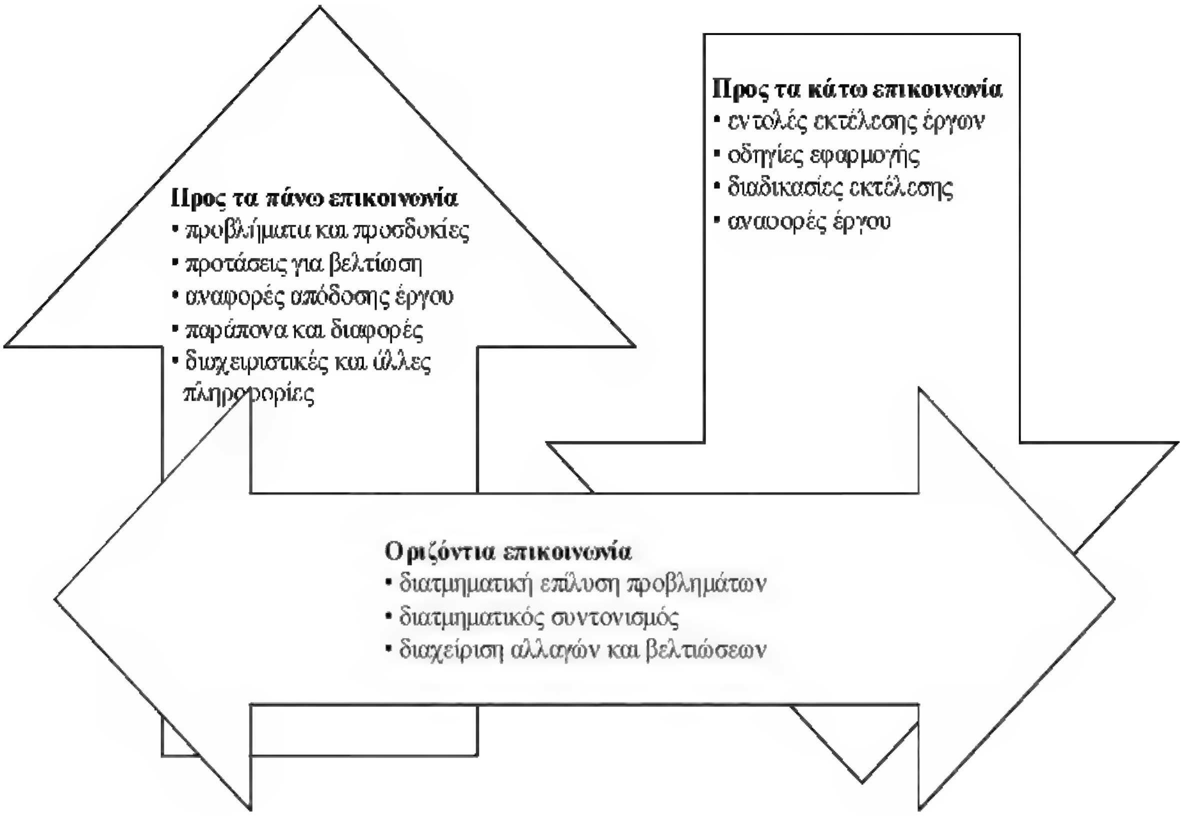
7.2.4 Επικοινωνία με σκοπό να πείσουμε και να επηρεάσουμε άλλους

Η επικοινωνία δεν αφορά απλά τη μεταφορά μηνυμάτων, αλλά μεταφορά μηνυμάτων για να πείσουμε και να επηρεάσουμε τη συμπεριφορά άλλων. Αν και η ικανότητα επικοινωνίας είναι πολύ σημαντική για την αποτελεσματική διοικητική συμπεριφορά, η ικανότητα να πείθει και να επηρεάζει κανείς τους άλλους είναι κρίσιμης σημασίας. Αλλά για να πείθει και να επηρεάζει ένας διευθυντής πρέπει να επικοινωνεί. Εν τούτοις πολλοί διευθυντές αποφεύγουν την άμεση επικοινωνία με το προσωπικό τους, γιατί αισθάνονται άβολα και ανασφαλείς. Πράγματι, πολλοί άνθρωποι αισθάνονται φόβο να σταθούν μπροστά σε άλλους και να τους μιλήσουν. Εάν πρόκειται για έναν διευθυντή, ο φόβος αυτός δείχνει ανασφάλεια ως προς το διοικητικό του ρόλο και ιδιαίτερα ερμηνεύεται ως αίσθημα μη αποδοχής από τους υφισταμένους του. Είναι φανερό όμως, ότι εάν ένας διευθυντής αισθάνεται άβολα στις διαπροσωπικές του ικανότητες και μάλιστα στις συσκέψεις ή στις δημόσιες ομιλίες, τότε με ποιον τρόπο μπορεί να παρουσιάσει τις απόψεις του και να ζητήσει να τον ακολουθήσουν οι άλλοι; Ο φόβος αυτός μπορεί εύκολα να ξεπεραστεί με την κατάλληλη πρακτική και εκπαίδευση.

7.2.5 Οργάνωση της επικοινωνίας

Οι επικοινωνίες μέσα σ' έναν οργανισμό τυπικά ρέουν σε τρεις κατευθύνσεις: α) προς τα κάτω επικοινωνία, β) προς τα πάνω επικοινωνία και γ) οριζόντια επικοινωνία. Συνοπτικά οι τρεις αναφερόμενες μορφές επικοινωνίας περιγράφονται στο Σχήμα 7.2.5.

Τα διευθυντικά στελέχη έχουν την ευθύνη να δημιουργήσουν και να συντηρήσουν τυπικά κανάλια επικοινωνίας και προς τις τρεις προαναφερόμενες κατευθύνσεις. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι πολλές φορές οι διευθυντές χρησιμοποιούν εκτός των τυπικών καναλιών επικοινωνίας και άτυπα μέσα, όπως να βγαίνουν έξω από γραφείο τους για να συναντήσουν τους συνεργάτες τους στα δικά τους γραφεία ή στο κυλικείο ή σ' άλλο μέρος. Η άτυπη επικοινωνία είναι συμπληρωματική της τυπικής και θεωρείται αναγκαία για να περάσουν ή να ακουστούν σε ανεπίσημο και χαλαρό



Σχήμα 7.2.5. Η προς τα κάτω ή προς τα πάνω και η οριζόντια επικοινωνία – Μορφές Επικοινωνίας (Πηγή : Daft, R. and Marcic, D. (2007)

περιβάλλον απόψεις και διευκρινίσεις αναγκαίες στην εύρυθμη λειτουργία μιας υπηρεσίας. Η συνηθισμένη πρακτική στις δημόσιες υπηρεσίες είναι η προς τα κάτω οργάνωση και υλοποίηση των επικοινωνιών. Να πληροφορηθούν οι υφιστάμενοι τι και πως πρέπει να κάνουν κάτι. Πολύ δε περισσότερο τι να κάνουν παρά πως θα το κάνουν. Το σοβαρό πρόβλημα που παρουσιάζεται στην προς τα κάτω (τυπική) επικοινωνία είναι ότι τα μηνύματα δεν γίνονται κατανοητά, παραμορφώνονται και πολλές φορές αλλοιώνονται, ιδίως όταν επιλέγεται μόνο έγγραφη μορφή επικοινωνίας. Αυτό ονομάζεται φιλτράρισμα πληροφοριών. Ο καθένας καταλαβαίνει αυτά που θέλει να καταλάβει. Και κατανοεί τις πληροφορίες για τις οποίες έχει προηγούμενες εμπειρίες και βιώματα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιας

δυσλειτουργίας της επικοινωνίας, βρίσκουμε στην αναγκαιότητα έκδοσης διευκρινιστικών εγκυκλίων, αλλά και διευκρινιστικών των διευκρινιστικών εγκυκλίων. Ο εφοριακός υπάλληλος που εφαρμόζει μια εγκύκλιο, την ερμηνεύει σύμφωνα με τις γνώσεις και εμπειρίες που είχε κατά το παρελθόν σε παρόμοιες περιπτώσεις. Εάν η νέα εγκύκλιος δεν έχει σχέση με τις προηγούμενες εμπειρίες του, τότε υπάρχει περίπτωση να αυθαιρετήσει. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι υπάρχουν περιπτώσεις όπου ένας προϊστάμενος δεν παρέχει όλη την πληροφόρηση που χρειάζεται ένας υφιστάμενος. Αποκρύπτει συνειδητά πληροφορίες, χρήσιμες για την ολοκλήρωση ενός έργου. Ο λόγος που αποκρύπτονται πληροφορίες είναι να αισθάνεται υποχρεωμένος ο υπάλληλος και να εξαρτάται πάντοτε από τον *καλό* προϊστάμενο. Άλλος λόγος απόκρυψης πληροφοριών αποτελεί η εμπιστευτικότητα του έργου. Στις περιπτώσεις δυσλειτουργίας της *προς τα κάτω επικοινωνίας* καλά θα ήταν να συμπληρωθεί και με την *προς τα πάνω επικοινωνία.* Δηλαδή να παρέχεται η ευκαιρία στους υφισταμένους να αναφέρουν δυσκολίες εφαρμογής μιας εντολής ή να προτείνουν τρόπους βελτίωσης και γενικά να ζητούν διευκρινίσεις ή να προτείνουν τις δικές τους απόψεις για το πως πρέπει να λειτουργήσει καλύτερα μια υπηρεσία. Η συνηθισμένη πρακτική στο δημόσιο είναι η προς τα κάτω επικοινωνία στη μορφή *«εντέλλεσθε»,* χωρίς να αισθάνονται οι εντελλόμενοι ότι έχουν τη δυνατότητα να εκφράσουν με επίσημο τρόπο τις δυσκολίες, τις αντιρρήσεις ή και τις προτάσεις για βελτίωση. Πολλές φορές η προς τα πάνω επικοινωνία, υπό τη μορφή των παρατηρήσεων ή και προτάσεων, μπορεί να παρεξηγηθεί ως απείθεια. Το αρνητικό κλίμα όσο αφορά την προς τα επάνω επικοινωνία επιτείνεται από την καχυποψία των υφισταμένων να προτείνουν, είτε γιατί μπορεί να θεωρηθεί ως προσβολή για τον διευθυντή, είτε γιατί ο διευθυντής μπορεί να οικειοποιηθεί ιδέες των υφισταμένων του. Εκτός όμως από την προς τα πάνω και την προς τα κάτω επικοινωνία σπουδαίο ρόλο παίζει και η *οριζόντια επικοινωνία.* Η μορφή αυτή της επικοινωνίας σχετίζεται με την αναγκαιότητα ανταλλαγής ιδεών, προτάσεων και καλών πρακτικών μεταξύ ομοιόβαθμων υπαλλήλων ή και διευθυντών. Σκοπός της μορφής αυτής της επικοινωνίας είναι η ενημέρωση και αναζήτηση τρόπων καλύτερου συντονισμού των εργασιών που αφορούν μια ευρύτερη οργανωσιακή ομάδα. Η σύσταση επιτροπών είναι η συνηθισμένη αντιμετώπιση της αναγκαιότητας της οριζόντιας επικοινωνίας.

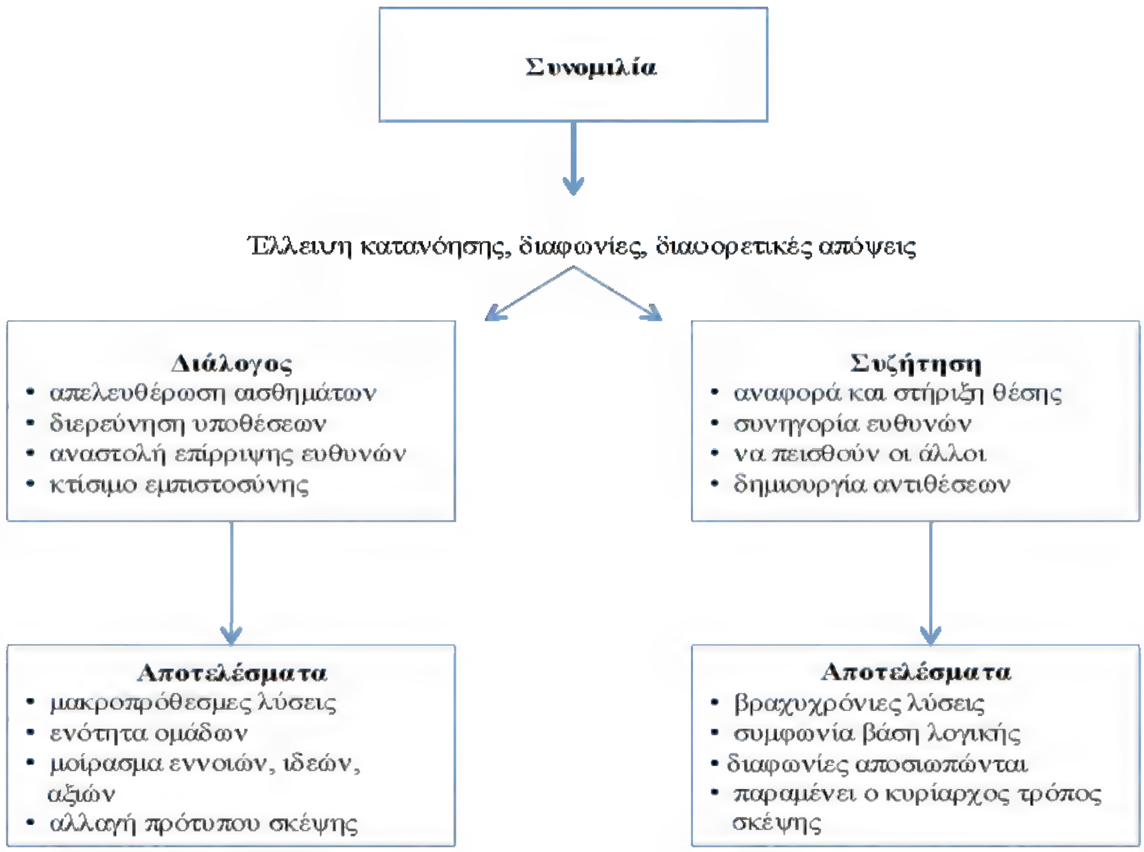
7.2.6 Άτυπα κανάλια επικοινωνίας

Άτυπη (ανεπίσημη) επικοινωνία ονομάζεται η επικοινωνία η οποία δεν κατατάσσεται στις πάρα πάνω αναφερόμενες τυπικές. Εν τούτοις, η αναγκαιότητα της άτυπης επικοινωνίας είναι αναγνωρισμένη και συμπληρώνει την τυπική. Πολλές φορές αναπληρώνει την τυπική επικοινωνία, εάν αποδειχθεί ότι η επίσημη είναι ανεπαρκής. Η άτυπη επικοινωνία είναι επιβεβλημένη, όταν για διαφόρους λόγους απαιτείται η επικοινωνία ανεξαρτήτως ιεραρχίας. Για παράδειγμα, ο γενικός διευθυντής να έλθει σε επαφή με απλούς υπαλλήλους, ο διευθυντής να επιδιώκει να συνομιλεί για υπηρεσιακά θέματα με τους υφισταμένους του στην καφετέρια, ο διευθυντής να βγαίνει από το γραφείο του και να ανταλλάσσει απόψεις και ιδέες με τους υφισταμένους του στα γραφεία τους ή σε βραδυνές εξόδους σε ταβερνάκια κτλ. Άλλη μια μορφή άτυπης επικοινωνίας είναι *το «ράδιο αρβύλα ή κουτσομπολιά»* (grapevine). Το ράδιο αρβύλα είναι το άτυπο δίκτυο επικοινωνίας μεταξύ των υπαλλήλων ανεξαρτήτως ιεραρχίας και υπηρεσίας. Είναι ένα πανίσχυρο μέσο επικοινωνίας, που πολλές φορές αντικαθιστά τα τυπικά μέσα επικοινωνίας, όταν συνειδητά οι διευθύνοντες μιας υπηρεσίες θέλουν να περάσουν *δύσκολες* πληροφορίες για να αφουγκραστούν το δημιουργούμενο κλίμα. Το ράδιο αρβύλα τείνει να συμπληρώνει να κενά της επίσημης τυπικής επικοινωνίας και αν δεν αντιμετωπισθεί έγκαιρα, εάν διαδίδονται αναληθείς ή διαστρεβλωμένες πληροφορίες μπορεί να δημιουργήσει δυσάρεστες καταστάσεις. Έχει υπολογισθεί ότι έως 70 % όλων των πληροφοριών σε μια επιχείρηση, περνά μέσα από το ράδιο αρβύλα (Crampton et. al. 1998). Το «ράδιο αρβύλα» τείνει να υπερισχύει της επίσημης επικοινωνίας σε περιόδους κρίσεων και αλλαγών, όταν οι υπάλληλοι δεν εμπιστεύονται την ιεραρχία και ψάχνουν δικές τους πληροφορίες για να συμπληρώσουν τα φανταστικά ή πραγματικά κενά.

7.2.7 Επικοινωνία σε δύσκολους καιρούς

Κατά την διάρκεια δύσκολων περιόδων ή επικοινωνία είναι αναγκαία όσο ποτέ. Το οικοδόμημα ενός κλίματος εμπιστοσύνης μεταξύ των διοικούντων και διοικούμενων, απαραίτητου για κάθε παραγωγική εργασία, οικοδομείται με τη βοήθεια της επικοινωνίας, ως πολύτιμου συνεκτικού οικοδομικού υλικού. Η επικοινωνία στις περιπτώσεις αυτές διενεργείται στις μορφές: α) της ανοικτής επικοινωνίας, β) του διάλογου και γ) της επαναπληροφόρησης και μάθησης (Daft & Marcic, 2007).

Ανοικτή επικοινωνία. Ανοικτή επικοινωνία είναι το μοίρασμα όλων των πληροφοριών σ' όλη την υπηρεσία ανεξαρτήτως ιεραρχίας και θέσης. Η ανοικτή επικοινωνία έρχεται σε αντίθεση με την επιλεκτική πληροφόρηση, αίρει τις καχυποψίες και δημιουργεί προϋποθέσεις εγκαθίδρυσης κλίματος εμπιστοσύνης μεταξύ όλων των υπαλλήλων.



Σχήμα 7.2.7 Διαφορές μεταξύ συνομιλίας, συζήτησης, και διάλογου. Πηγή Schein, E.(1993)

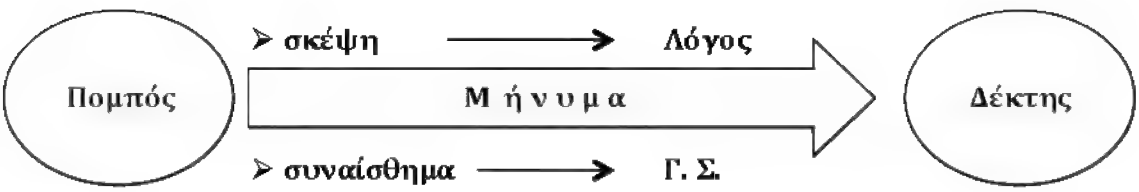
Διάλογος. Ο διάλογος περιλαμβάνει μια ομαδική διαδικασία επικοινωνίας, όπου οι άνθρωποι μαζί δημιουργούν διόδους κοινών εννοιών, αξιών, αισθημάτων που βοηθούν στην αλληλοκατανόηση και επομένως στο μοίρασμα του κόσμου (Bohm, 1989). Οι διαφορές μεταξύ συνομιλίας, συζήτησης και διάλογου περιγράφονται στο Σχήμα 7.2.7.

Επαναπληροφόρηση και μάθηση. Η παροχή πληροφοριών για το πως πηγαίνουν τα

πράγματα σε μια υπηρεσία, βοηθά τους υπαλλήλους αλλά και την υπηρεσία να μάθουν και να βελτιωθούν. Πάνω απ' όλα βοηθά για να κατανοηθεί εάν η πορεία της διεργασίας της επικοινωνίας υπήρξε επιτυχημένη. Η συνεχής επαναπληροφόρηση σε περιόδους κρίσεων είναι ουσιώδους σημασίας για τον έλεγχο της πορείας των πραγμάτων, αλλά και για ένα λόγο πάρα πάνω, της διόρθωσης και της μάθησης.

7.2.8 Φόρτιση μηνύματος

Κάθε επικοινωνιακό μήνυμα είναι φορτισμένο με δυο στοιχεία, το ένα είναι η ιδέα ή η πληροφορία και το άλλο είναι το συναίσθημα (Σχήμα 7.2.8.). Η μεν πληροφορία μεταδίδεται με λεκτικούς τρόπους (προφορικός ή γραπτός λόγος), το δε συναίσθημα με τη γλώσσα του σώματος. Το σταθερό λάθος που γίνεται σε κάθε επικοινωνιακή σχέση είναι ότι όλοι μας δίνουμε σημασία στο τι λέμε – ποιό είναι το μήνυμα. Παρά στο πως το λέμε. Και όμως το πως μεταδίδουμε ένα μήνυμα έχει πολύ μεγαλύτερη σημασία απ' ότι το ίδιο το μήνυμα καθ' αυτό.



Σχήμα 7.2.8. Τα φορτία ενός μηνύματος και οι τρόποι μεταφοράς τους

Έρευνα (Mehrabian, 1971) έχει δείξει ότι, όταν επικοινωνούμε διαπροσωπικά, γινόμαστε κατανοητοί με προφορικό λόγο κατά 7%, με τον τόνο της φωνής μας κατά 38% και με την έκφραση του πρόσωπου μας κατά 55%. Σύμφωνα με την έρευνα αυτή, 93% ενός μηνύματος περνά μέσα μη λεκτικούς δρόμους, δηλαδή περνά μέσα από τη λεγόμενη γλώσσα του σώματος. Δηλαδή στην προφορική επικοινωνία περισσότερη σημασία έχει «το πως λες κάτι, από το τι λες». Τα μη λεκτικά μηνύματα που μεταδίδονται από τη γλώσσα του σώματος εκφράζουν με μεγαλύτερη ειλικρίνεια τις σκέψεις μας και τα αισθήματα μας παρά οι προσεκτικά επιλεγμένες λέξεις. Για παράδειγμα μπορεί ένας διευθυντής να στέλνει ένα λεκτικό μήνυμα: «μπράβο έκανες εξαιρετική δουλειά» και η ματιά του να βρίσκεται έξω από το γραφείο, ή το ύφος του

να είναι κατσούφικο και ξινισμένο. Είναι σίγουρο ότι αυτό που κατάλαβε ο υπάλληλος είναι: «βρε τον ψεύτη... πάλι υποκρίνεται...ίσως του προκαλώ φόβο...» Επειδή, η πρώτη γλώσσα που μίλησε ο άνθρωπος είναι η γλώσσα του σώματος (στάση σώματος, ύφος, κινήσεις, έκφραση προσώπου, κατεύθυνση ματιάς, τόνος φωνής κτλ.), πάντοτε ο αποδέκτης ενός μηνύματος επιζητά να επικοινωνήσει πρώτα μ' αυτήν και μετά να ακούσει τα λόγια. Μάλιστα εάν οι δυο αυτές γλώσσες δεν είναι συμβατές, δηλαδή δεν υποστηρίζει η μια την άλλη, τότε υπάρχει πρόβλημα στην κατανόηση.

7.2.9 Εμπόδια την επικοινωνία

Τα συχνότερα εμπόδια που παρεμβάλλονται μεταξύ του αποστολέα και του αποδέκτη ενός μηνύματος είναι:

1. *Διαστρεβλωμένη αντίληψη.* Ο δέκτης ακούει και καταλαβαίνει ό,τι είναι προετοιμασμένος να καταλάβει. Και είναι προετοιμασμένος να καταλάβει μόνο αυτά για τα οποία έχει ήδη σχηματοποιημένη άποψη στον εγκέφαλό του. Εάν τα νοητικά σχήματα[*] του δέκτη, διαφέρουν κατά πολύ από αυτά του πομπού (ως προς το μήνυμα), τότε υπάρχει πρόβλημα. Άλλα θα λέει ο ένας και άλλα θα καταλαβαίνει ο άλλος. Εάν μάλιστα υπεισέρχονται στη σκηνή και τα συνειδητά ή ασυνείδητα στερεότυπα, από την πλευρά του δέκτη, τότε η επικοινωνία θα γίνει περισσότερο προβληματική. Για παράδειγμα, εάν ένας υπάλληλος έχει κάποια προκατάληψη για μια ορισμένη εθνικότητα αλλοδαπών, τότε είναι σίγουρο ότι θα υπάρξει πρόβλημα στη μεταξύ τους επικοινωνία.
2. *Φιλτράρισμα μηνύματος.* Όταν το μήνυμα περνά από πολλά επίπεδα ή τμήματα, διαστρεβλώνεται. Κατά τη διάρκεια συχνών επαναλήψεων, ένα μήνυμα έχει παρατηρηθεί να φιλτράρεται και ανάλογα να του προστίθενται ή να του αφαιρούνται στοιχεία, έτσι ώστε να έχει νόημα για τον αποδέκτη (το φαινόμενο του σπασμένου τηλέφωνου). Πολλές φορές το φιλτράρισμα αυτό γίνεται σκόπιμα, όταν επικοινωνία γίνεται μεταξύ διαφορετικών ιεραρχικών κλιμακίων (Κάντας, 1995). Για παράδειγμα, ωραιοποιούνται δυσάρεστες πληροφορίες προς τα πάνω και χρυσώνεται το χάπι στην προς τα κάτω επικοινωνία.

---

[*] Τα νοητικά σχήματα (mendal models) αφορούν τις εικόνες, τις υποθέσεις, τα πιστεύω, τις εμπειρίες που έχουμε στο μυαλό μας για τον εαυτό μας, για τους άλλους, για την εργασία ή και για κάθε άλλη εκδήλωση του κόσμου γύρο μας. Peter Senge, The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization, Doubleday, 1993.

3. *Δυσπιστία.* Όταν ο αποδέκτης ενός μηνύματος δεν έχει εμπιστοσύνη στο πομπό, τότε αναπόφευκτα κατανοεί διαφορετικά πράγματα απ' αυτά που του λέει ο πομπός. Η δυσπιστία γεννά καχυποψία και η καχυποψία ψάχνει για κρυμμένη ατζέντα πίσω από το μήνυμα (Kouzes & Posner, 1995) .
4. *Σημασία λέξεων.* Η επιλογή των λέξεων πρέπει να γίνεται με προσοχή ώστε να έχουν την ίδια σημασία ή νόημα για τον πομπό αλλά και για τον αποδέκτη ενός μηνύματος. Οι λέξεις διαφέρουν στη σημασία τους, ανάλογα με το περιβάλλον στο οποίο συζητούνται και ανάλογα με τους ανθρώπους. Οι ίδιες λέξεις νοηματοδοτούνται διαφορετικά από διαφορετικούς ανθρώπους, εφ' όσον τα νοητικά σχήματα διαφέρουν από άνθρωπο σε άνθρωπο (Delia et .al. 1982).
5. *Ασυνέπεια μηνύματος.* Όταν τα λεκτικά μηνύματα δεν υποστηρίζονται ή έρχονται σε αντίθεση με τα μη λεκτικά μηνύματα του πομπού, τότε ο αποδέκτης του μηνύματος αντιλαμβάνεται την ασυνέπεια ως προσπάθεια απόκρυψης της αλήθειας. Εάν, ή έκφραση του πρόσωπου ή ο τόνος της φωνής δεν υποστηρίζουν το νόημα των λέξεων που θέλει να μεταδώσει ένας πομπός, τότε ο αποδέκτης θα μπερδευτεί και θα δυσκολευτεί να κατανοήσει τις λέξεις. Δεν μπορεί ένας διευθυντής να χαμογελά και ταυτόχρονα να επιπλήττει λεκτικά έναν υφιστάμενο του.
6. *Σχέσεις μεταξύ πομπού και δέκτη*, οι ανθρώπινες σχέσεις, οι σχέσεις εξουσίας, η κοινωνική και διοικητική θέση, καθώς και οι σχέσεις συμφερόντων δημιουργούν πολλές φορές εμπόδια στην επικοινωνία. Όταν οι ανθρώπινες σχέσεις είναι κακές η επικοινωνία είναι δύσκολη (και το αντίθετο βέβαια σε κάποιο βαθμό). Όταν η εξουσία ασκείται αυταρχικά, η αποτελεσματικότητα της επικοινωνίας μειώνεται. Όταν η διαφορετική κοινωνική και διοικητική θέση δεν επιτρέπει την ισότιμη και ελεύθερη έκφραση, η επικοινωνία ασφαλώς περιορίζεται. Τέλος, όταν μεταξύ πομπού και δέκτη αναπτύσσεται σχέση έντονου ανταγωνισμού ή πόλωση συμφερόντων, η επικοινωνία περιορίζεται.
7. *Βιαστικά συμπεράσματα,* Ο εγκέφαλος του αποδέκτη επεξεργάζεται τις πληροφορίες σε πολύ μεγαλύτερη ταχύτητα από την ταχύτητα που ο πομπός εκφέρει τις λέξεις. Το φαινόμενο αυτό της ταχύτατης κατανόησης, σε συνδυασμό με το φαινόμενο της συμπλήρωσης* (closure effect) (Gozzi, 2003) έχει ως αποτέλεσμα να βγάζει ο αποδέκτης βιαστικά και ίσως λανθασμένα

* όταν μια πληροφορία δεν έχει ολοκληρωμένη έννοια για τον αποδέκτη, τότε αυτός τη συμπληρώνει, έτσι ώστε να βγάζει ένα δικό του νόημα.

συμπεράσματα. Και μάλιστα πριν ο πομπός ολοκληρώσει τη μετάδοση του μηνύματος. Έτσι, με τις πρώτες λέξεις ή φράσεις ενός μηνύματος ο δέκτης βγάζει συνήθως λανθασμένα συμπεράσματα για το νόημα του μηνύματος και σταματά να συλλαμβάνει και να επεξεργάζεται το υπόλοιπο ή ακόμη χειρότερα συχνά διακόπτει τον ομιλούντα – πομπό.

7.3 ΣΥΓΚΡΟΥΣΕΙΣ ΚΑΙ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΑΥΤΩΝ ΣΤΟΥΣ ΕΡΓΑΣΙΑΚΟΥΣ ΧΩΡΟΥΣ

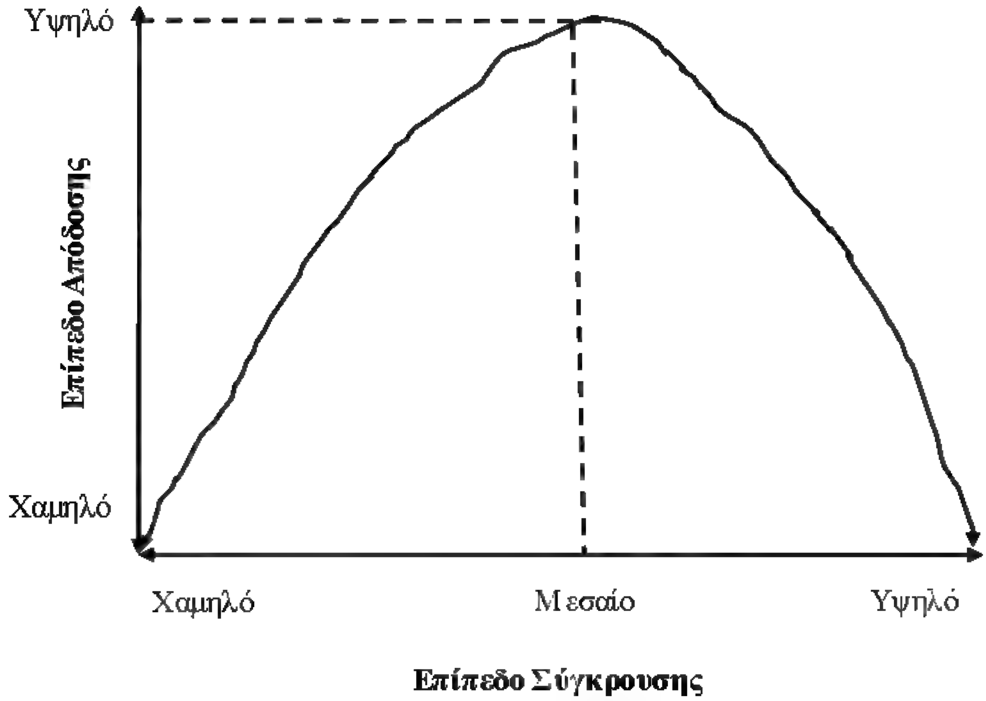
7.3.1 Έννοια και αναγκαιότητα

Συγκρούσεις μπορούν να εμφανισθούν είτε μεταξύ των μελών μιας ομάδας ή μεταξύ των ομάδων. Οι συγκρούσεις αφορούν τις ανταγωνιστικές σχέσεις, όπου η μια πλευρά προσπαθεί να εμποδίσει τις προθέσεις ή τους σκοπούς της άλλης πλευράς (Robins,1974). Το αποτέλεσμα μιας σύγκρουσης αντικαθρεφτίζεται στην άρνηση της συνεργασίας, της διαφωνίας αλλά και του ανταγωνισμού. Ο ανταγωνισμός ο οποίος έρχεται ως αποτέλεσμα μιας σύγκρουσης μεταξύ εργαζομένων ή ομάδων, μπορεί να αναδείξει μια πολύ υγιή κατάσταση σ' ένα εργασιακό χώρο, γιατί προσδίδει ενέργεια στα άτομα ή στις ομάδες για βελτιωμένες αποδόσεις. Έχει διαπιστωθεί ότι ένας μέτριος βαθμός ύπαρξης έντασης βελτιώνει την ποιότητα των αποφάσεων, αλλά και δημιουργεί προϋποθέσεις ζωντάνιας και δημιουργικής εργασίας. Για το λόγο τούτο, ένας διευθυντής θα πρέπει να προσέχει την ισορροπία μεταξύ της σύγκρουσης και της εργασιακής απόδοσης (Daft, R. & Marcic, D. 2007) (Σχήμα 7.3.1). Ένα έντονα συγκρουσιακό περιβάλλον δημιουργεί άγχος, αρνητικότητα, σπατάλη ενέργειας και καχυποψία με αποτέλεσμα να υπάρχει άσχημο κλίμα και επομένως μειωμένη εργασιακή απόδοση. Από την άλλη πλευρά ένα εργασιακό περιβάλλον με πολύ χαμηλό έως καθόλου επίπεδο ανταγωνισμού, δημιουργεί προϋποθέσεις χαλαρότητας, στασιμότητας, αδιαφορίας και γενικά έλλειψη ενέργειας για δημιουργική εργασία. Έτσι η ισορροπία μεταξύ σύγκρουσης και απόδοσης θα πρέπει να απασχολεί κάθε διευθυντικό στέλεχος. Γενικά η σύγκρουση θεωρείται για πολλούς καταστρεπτική δύναμη με αρνητικές συνέπειες, ενώ για άλλους πάλι έχει θετικά αποτελέσματα.

Οι πιο συχνές αιτίες συγκρούσεων είναι (Χυτήρης, 2006):

- Αλληλεξαρτήσεις καθηκόντων, όταν η εργασία του ενός εξαρτάται από το αποτέλεσμα της εργασίας του άλλου.
- Σύγχυση στόχων, όταν δεν υπάρχει συμφωνία στις επιδιώξεις στόχων μεταξύ ομάδων ή ατόμων.
- Διαφορετικότητα εκτίμησης κριτηρίων απόδοσης, όταν τα κριτήρια απόδοσης διαφέρουν από άτομα σε άτομα ή μεταξύ ομάδων.
- Διαφορές μεταξύ ομάδων, όταν υπάρχουν διαφορές στη συνεργασία ή στο αντικείμενο εργασίας μεταξύ ομάδων.

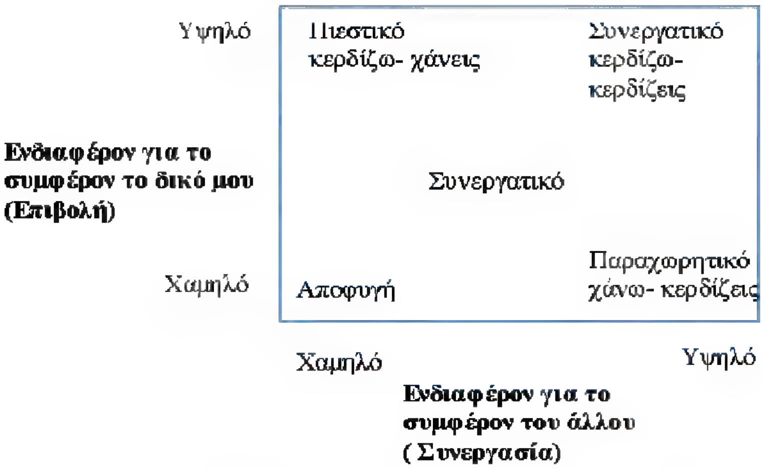
- Προβλήματα στην κατανομή πόρων, όταν υπάρχει υπαρκτή ή υποκειμενική άνιση κατατομή πόρων εκτέλεσης μιας εργασίας.
- Ανόμοιες προσωπικότητες (έλλειψη χημείας). Συγκρούσεις μεταξύ διαφορετικών προσωπικοτήτων συμβαίνει όταν δύο άτομα έχουν εντελώς διαφορετικές αξίες, στάσεις και τύπο προσωπικότητας (Longenecher & Neubert, 2000).



Σχήμα 7.3.1. Η αναγκαιότητα της εξισορρόπησης μεταξύ σύγκρουσης και συνεργασίας

7.3.2 Προσεγγίσεις στην επίλυση συγκρούσεων

Σε κάθε συγκρουσιακή κατάσταση υπάρχουν δυο μεταβλητές που καθορίζουν την πορεία προς την επίλυσή της: η μια είναι η επιθυμία της εκπλήρωσης του συμφέροντος του ενός ατόμου και η άλλη είναι η επιθυμία της εκπλήρωσης του συμφέροντος του άλλου. Οι δύο αυτές διαστάσεις καθορίζουν πέντε στυλ ή προσεγγίσεις διευθέτησης των διαπροσωπικών ή δι-ομαδικών συγκρούσεων (Thomas, 1976) (Σχήμα 7.3.2).



Σχήμα 7.3.2 Προσεγγίσεις στη διευθέτηση των συγκρούσεων

Τα άτομα ή ομάδες που βρίσκονται σε μια ανταγωνιστική σχέση ή διένεξη μπορούν σταθμίζοντας την κάθε περίπτωση να επιλέξουν μεταξύ των πέντε παρακάτω στυλ:

1. *Επιθετικό στυλ.* Το επιθετικό-πιεστικό στυλ αντανακλά επιβολή, δηλαδή να περάσει η άποψή μου, παραβλέποντας το δικό σου συμφέρον (κερδίζω – χάνεις). Η επιλογή αυτή γίνεται όταν για παράδειγμα εγώ γνωρίζω πολύ πιο καλά από εσένα ποιο είναι το συμφέρον της υπηρεσίας, γι' αυτό και το επιβάλλω δυναμικά, ή σε περιπτώσεις που πρέπει να ληφθούν μη δημοφιλή μέτρα ή έκτακτα μέτρα. Στις περιπτώσεις αυτές, εάν το πρόσωπο που πιέζει τυγχάνει να έχει εξουσιαστική δύναμη επιβολής, π.χ. είναι προϊστάμενος, τότε η σύγκρουση δεν παρουσιάζεται εμφανώς. Αλλά εάν τα άτομα έχουν την ίδια εξουσία, τότε η κατάσταση είναι εξόχως συγκρουσιακή. Στην περίπτωση αυτή θα πρέπει να γίνει σχετική διευθέτηση και συμβιβασμός, γιατί μακροχρόνια μπορεί να αποτελέσει εστία αρνητικού εργασιακού κλίματος και μειωμένης απόδοσης (βλέπε παρακάτω μοντέλο επίλυσης συγκρούσεων Fisher and Ury, 1983).
2. *Συνεργατικό στυλ.* Οι περιπτώσεις αυτές είναι οι ιδανικές γιατί προωθούνται τα συμφέροντα και των δυο μερών μιας διαφωνίας. Κερδίζουν και τα δύο μέρη, γιατί προσέχουν να υποστηρίξουν ο ένας τα συμφέροντα του άλλου. Δεν υπάρχει πρόθεση ο ένας να κερδίσει σε βάρος του άλλου. Το μειονέκτημα της περίπτωσης αυτής είναι ότι απαιτείται αρκετή σπατάλη χρόνου για να φθάσουν σε συμφωνία. Αλλά τα οφέλη θα είναι μακροχρόνια, γιατί

οικοδομείται πάνω από όλα κλίμα συνεργασίας, εμπιστοσύνης και αμοιβαιότητας.

3. *Παραχωρητικό στυλ.* Στις περιπτώσεις διαφωνιών όπου προέχει η εγκαθίδρυση ενός κλίματος συνεργασίας, από οποιαδήποτε άλλη διεκδίκηση, τότε το ένα μέρος παραχωρεί τη θέση του υπέρ του άλλου πρόσωπου ή ομάδας. Υπάρχει παραχώρηση των δικαιωμάτων του ενός υπέρ του άλλου. Αυτό συμβαίνει πολλές φορές γιατί υπάρχει η αίσθηση ότι κάποιος πρέπει να υποχωρήσει στην αρχή, για να δημιουργηθεί το απαραίτητο κλίμα εμπιστοσύνης που θα στηρίξει ενδεχόμενη μετέπειτα συνεργασία.
4. *Απόμακρο στυλ.* Στην περίπτωση αυτή υπάρχει αδιαφορία και αποφυγή. Δεν μ' ενδιαφέρει ούτε το δικό μου συμφέρον ούτε και των άλλων. Δηλαδή υπάρχει χαμηλή αλληλεξάρτηση. Στις περιπτώσεις αυτές εντάσσονται διενέξεις που δεν υπάρχει ελπίδα επίλυσής τους ή που είναι ασήμαντες ή που δεν είναι κατάλληλες ακόμη οι συνθήκες για να διευθετηθούν.
5. *Συμβιβαστικό στυλ.* Το στυλ αυτό αντανακλά διεκδίκηση μέτριου ενδιαφέροντος και για τα δυο μέρη. Η μορφή της διευθέτησης αυτής κρίνεται απαραίτητη όταν το αντικείμενο της διένεξης είναι εξίσου σημαντικό και για τα δυο μέρη ή κατέχουν την ίδια εξουσία και μοιράζουν στη μέση τις διαφορές τους ή επιθυμούν να φθάσουν σε μια γρήγορη λύση, γιατί δεν έχουν χρόνο στη διάθεσή τους.

Οι παραπάνω προσεγγίσεις αφορούν κυρίως αντιπαλότητες και συγκρούσεις μεταξύ εργαζομένων, οι οποίες προκύπτουν κατά τη διάρκεια της εργασίας τους. Τι γίνεται όμως στην περίπτωση που προκύπτουν διενέξεις μεταξύ προϊσταμένων και υφισταμένων και ο προϊστάμενος δεν επιθυμεί να κάνει χρήση της εξουσίας του; Στην περίπτωση αυτή ο προϊστάμενος αποπροσανατολίζει τους υφισταμένους του, από το αντικείμενο της διένεξης, θέτοντας ένα γενικότερο ή ανώτερο στόχο για όλη τη διεύθυνση, χωρίς αυτός να αφορά τα μεμονωμένα άτομα ή μεμονωμένες ομάδες (Robbins, 1974). Για παράδειγμα, ένας τέτοιος στόχος που υπερβαίνει τα συμφέροντα των μεμονωμένων ατόμων ή ομάδων είναι να κατευθύνουν τις προσπάθειές τους προς την επιτυχία ενός οράματος που εκφράζει όλους του υπαλλήλους ενός οργανισμού.

7.3.3 Μοντέλο επίλυσης συγκρούσεων Fisher and Ury

Οι Fisher και ο Ury (1983) πρότειναν ένα μοντέλο διευθέτησης των διαφορών, που έχει έως τις μέρες μας μεγάλη αποδοχή από όλους όσους ασχολούνται με τις επιλύσεις διαφορών και συγκρούσεων στους εργασιακούς χώρους. Τα βήματα που προτείνονται είναι τα έξης:

1. *Διαχωρισμός του αντικειμένου της διένεξης από τους ανθρώπους.* Οι άνθρωποι τείνουν να εμπλέκονται στις διαφορές τους με τους άλλους ανθρώπους, σε προσωπικό επίπεδο όσον αφορά τις απόψεις και τις θέσεις τους. Απομονώνοντας τις σχέσεις από τα προβλήματα μειώνονται οι πιθανότητες τα αρνητικά αισθήματα να επηρεάσουν τις απόψεις και θέσεις. Αν αντιμετωπισθούν τα προβλήματα ξέχωρα από τα προσωπικά αισθήματα, υπάρχει έδαφος για την αντιμετώπιση των θέσεων- απόψεων χωρίς να κινδυνεύουν οι ανθρώπινες σχέσεις, οι οποίες πρέπει να διατηρούνται σε καλό επίπεδο, έτσι ώστε να διατηρηθεί κλίμα για συνεχή συνεργασία. Για παράδειγμα, ένας προϊστάμενος, που δεν έχει καλή σχέση με έναν άλλον προϊστάμενο, πρέπει να συνεργαστεί μαζί του, για να σχεδιάσουν τον προϋπολογισμό της διεύθυνσής τους. Σύμφωνα με το πρώτο στάδιο του μοντέλου επίλυσης των διαφορών τους, θα πρέπει να ξεχάσουν την προσωπική αντιπάθεια, που αισθάνεται ο ένας για τον άλλον, και να εστιαστούν στον προϋπολογισμό.
2. *Εστιασμός στις αιτίες και στα κίνητρα, παρά στις θέσεις.* Τα κίνητρα ή οι αιτίες των συγκρούσεων υποκρύπτουν και τροφοδοτούνται από ανάγκες, επιθυμίες, συμφέροντα, πιστεύω, αξίες, φοβίες, προθέσεις και εμπειρίες. Εάν διερευνηθούν και κατανοηθούν τα κίνητρα μιας θέσης, που προκαλεί διαμάχη με κάποιον άλλον, τότε και μόνο τότε μπορεί να βρεθεί κάποια λύση ή οποία δε θα είναι και η μοναδική. Όπως ο Fisher και ο Ury εξηγούν, *« η θέση σου είναι κάτι που εσύ έχεις αποφασίσει. Τα κίνητρα είναι αυτά που προξένησαν αυτή τη θέση»* (σελ. 42). Ορίζοντας ένα πρόβλημα με όρους θέσεων, σημαίνει ότι τουλάχιστον το ένα μέρος θα χάσει στη διαμάχη. Αλλά, όταν ένα πρόβλημα ορίζεται με όρους κινήτρων ή αιτίων, υπάρχει δυνατότητα να βρεθεί λύση που ικανοποιεί και τα δυο μέρη της διαμάχης. Στο προηγούμενο παράδειγμα των προϊσταμένων, ο ένας προϊστάμενος διαμηνύει στον άλλον προϊστάμενο: «τα στοιχεία που μου έστειλες είναι λάθος, διόρθωσέ τα...» και

ο άλλος διευθυντής απαντά, «όχι, είναι τα σωστά, παράτα με...εσύ δε γνωρίζεις πως να τα χρησιμοποιήσεις...». Εάν συνεχίσουν ισχυριζόμενοι την ορθότητα των στοιχείων τους και της θέσης τους, δε θα φθάσουν πουθενά. Θα πρέπει να διερευνηθεί γιατί τα θεωρεί λάθος ό ένας και σωστά ο άλλος. Δηλαδή ποια ανάγκη ή προσδοκία ή συμφέρον κτλ. εξυπηρετεί τη θέση του ενός, αλλά και ποιες αντίστοιχες ανάγκες ή κίνητρα του άλλου προϊσταμένου υποστηρίζουν τις θέσεις του. Και επειδή τα κίνητρα του άλλου δεν φαίνονται, πρέπει ο καθένας να εξηγήσει στον άλλον γιατί θεωρεί τη θέση του σωστή. Τότε και μόνο τότε κατανοείται η διαφορετικότητα των θέσεων και επιλύεται η διαμάχη. Για παράδειγμα, μπορεί ο ένας προϊστάμενος να αισθάνεται ότι είναι αδικημένος και να έχει ανάγκη να αναδείξει και να του αναγνωρισθεί η αδικία που αισθάνεται.

3. *Δημιουργία εναλλακτικών λύσεων.* Το στάδιο αυτό αφορά τη δημιουργία, ίσως μέσα από τεχνικές καταιγισμού ιδεών, πολλών εναλλακτικών λύσεων. Τούτο είναι δυνατό, γιατί τα κίνητρα ή αίτια είναι πάρα πολλά και σε κάθε από αυτά αντιστοιχεί και μια ή περισσότερες λύσεις. Στο παράδειγμα του γνωστού μας προϊσταμένου μπορούν να εντοπισθούν ως κίνητρα: α) δεν τον χωνεύω γιατί έχει καλύτερη μεταχείριση από μένα, από τον διευθυντή β) πρέπει να δείξω εδώ πέρα ότι η γνώμη μου μετράει γ) εάν δείξω ότι υποχωρώ θα με σπρώχνει συνέχεια κτλ. Έχει σημασία να επισημανθεί ότι και τα δυο μέρη μιας διένεξης πρέπει να διευρύνουν τον αριθμό των δυνατών αιτίων- κινήτρων, που υποστηρίζουν μια θέση και όχι να περιορισθούν σε ένα μόνο αίτιο. Και τα δύο μέρη πρέπει να αναζητήσουν κίνητρα και αίτια που ικανοποιούν και τα δυο μέρη της διένεξης.
4. *Χρησιμοποίηση αντικειμενικών κριτηρίων.* Εάν τα ενδιαφέροντα ή κίνητρα του κάθε μέρους της διένεξης βρίσκονται ασυμβίβαστα αναμεταξύ τους, τότε θα πρέπει να μπουν αντικειμενικά κριτήρια, στα οποία θα συμφωνούν και τα δυο μέρη. Τέτοια κριτήρια μπορεί να είναι επιστημονικά δεδομένα, νομικά στοιχεία, επαγγελματικά δεδομένα κτλ. Στο παράδειγμά μας, ένα αντικειμενικό κριτήριο θα μπορούσε να ήταν, η συμφωνία της ημερομηνίας παράδοσης του σχεδίου του προϋπολογισμού ή τήρηση της εγκεκριμένης διαδικασίας σχεδίασης του προϋπολογισμού.

7.4 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Το θέμα της διαπροσωπικής επικοινωνίας στους εργασιακούς χώρους της δημόσιας διοίκησης, αποκτά σήμερα παρά ποτέ ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τα διευθυντικά στελέχη της. Και τούτο γιατί η διαπροσωπική επικοινωνία αποτελεί ίσως το σπουδαιότερο εργαλείο διοίκησης (μάνατζμεντ) που έχει στα χέρια του ένας διευθυντής. Το πως επικοινωνεί ένας διευθυντής με τους υφισταμένους του δείχνει το πραγματικό του ενδιαφέρον, τόσο για τη διατήρηση ενός ανθρώπινου εργασιακού κλίματος, όσο και για την παραγωγή αποτελεσματικών υπηρεσιών για τον πολίτη. Η κατανόηση ότι η ευθύνη για την αποτελεσματική επικοινωνία βρίσκεται στην πλευρά του πομπού και όχι στην πλευρά του δέκτη μπορεί να μεταμορφώσει έναν αδιάφορο εργασιακό χώρο, που απλά εξυπηρετεί επιθετικούς πολίτες, σε ένα δημιουργικό και ευχάριστο εργασιακό χώρο, που πραγματικά προσφέρει χρήσιμες υπηρεσίες στον πολίτη. Από την άλλη πλευρά, οι κοινωνιολόγοι ισχυρίζονται ότι οι εργασιακοί χώροι αποτελούν ανταγωνιστικά κοινωνικά συστήματα. Γι' αυτό οι συγκρούσεις και αντιπαραθέσεις είναι φυσικό να εκδηλώνονται. Δεν είναι διοικητικά παραδεκτό όμως, να μην κάνει κανένας τίποτε γι' αυτές. Η διευθέτηση των εμφανιζόμενων ή καμιά φορά και υποκρυπτόμενων συγκρούσεων, μεταξύ των υπαλλήλων ή και μεταξύ των υπαλλήλων και των πολιτών, αποτελεί μια σημαντική ευθύνη και διοικητική δραστηριότητα του διευθυντή.

7.5 ΕΡΩΤΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΣΥΖΗΤΗΣΗ ΚΑΙ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗΣ ΤΗΣ ΕΝΟΤΗΤΑΣ

1. Γιατί η επικοινωνία θεωρείται ως ένα από τα σπουδαιότερα εργαλεία διοίκησης.
2. Ποιο κανάλι επικοινωνίας χρησιμοποιείται συχνότερα από τα διευθυντικά στελέχη του δημόσιου τομέα; Αναφέρατε τις επιπτώσεις του στην αποτελεσματικότητα της επικοινωνίας.
3. Ποιος φταίει πιο πολύ, εάν ένα μήνυμα δεν έγινε κατανοητό, αποστολέας ή ο αποδέκτης και γιατί;
4. Οι συγκρούσεις στον εργασιακό χώρο πρέπει να διευθετούνται ή να αποσιωπώνται και γιατί;
5. Στη δημόσια διοίκηση ποιό στυλ (προσέγγιση) διαχείρισης των συγκρούσεων χρησιμοποιείται πιο πολύ; Ποιες οι συνέπειές του;
6. Όταν δυο διευθυντικά στελέχη της δημόσιας διοίκησης δεν τα βρίσκουν αναμεταξύ τους σε θέματα αρμοδιοτήτων, ποιό στυλ διαχείρισης της διένεξής τους πρέπει να ενεργοποιήσουν και γιατί;

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική

Κάντας, Α. (1995), Οργανωτική και Βιομηχανική Ψυχολογία, Μέρος 3ο, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα.

Χυτήρης, Λ. (2006) Μάνατζμεντ, Interbooks, Αθήνα.

Ξενόγλωσση

Bohm, D. (1989), On Dialogue, Routledge, N.Y.

Crampton, S., Hodge, J., and Mishra, J. (1998), The Informal Communication Network: Factors Influencing Grapevine Activity. *Public Personnel Management* 27: 4

Daft, R. and Marcic, D., (2007), Management: The New Workplace, Thomson, USA.

Delia, J. O'Keefe, B., & O'Keefe, D. (1982). The constructivist approach to communication. Human Communication Theory. Harper and Row, N.Y.

Fisher, R. and W. Ury, (1983), *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*, Penguin Books, N.Y.

Gozzi, R. (2003), Seeking Closure, *ETC: A Review of General Semantics*, Fall.

Handy, C. (1993), Understanding Organizations, Penguin, England.

Kouzes, J. and Posner, B. (1995), Credibility: How Leaders Gain and Loss It, Why People Demand It, Jossey-Bass, San Francisco.

Longenecher, C. and Neubert, M. (2000), Barriers and Gateways to Management Cooperation and Teemwork, *Business Horizons*, September- October: 37-44.

Mehrabian, A. (1971), Silent Messages, Wadsworth, England.

Mintzberg, H. (1973), The Nature of Managerial Work, Harper & Row, N.Y.

Robbins, S.P.(1974), Managing Organizational Conflict: A Nontraditional Approach, Prenticw Hall, N.Y.

Schein, E. (1993), On Dialogue, Culture and Organizational Learning, *Organizational Dynamics, Autumn No 46.*

Thomas, K. (1976), Conflict and Conflict Management, *Handbook of Industrial and Organizational Behavior*, ed. M.D. Dunnette, John Willey, N.Y.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ : Η ΠΟΡΤΑ ΜΟΥ ΕΙΝΑΙ ΠΑΝΤΑ ΑΝΟΙΚΤΗ

Σκηνικό : Βρισκόμαστε στο γραφείο του διευθυντή οικονομικών ενός δημόσιου οργανισμού. Ο Γιώργος Πετρίδης, διευθυντής, κάθεται στο γραφείο του και ο Άρης Τερζής, προϊστάμενος του μισθοδοσίας, στέκεται όρθιος μπροστά από το γραφείο.

Πετρίδης : Καλημέρα Άρη, πως πέρασες το Σαββατοκύριακο;

Τερζής : Πολύ ωραία κ. Πετρίδη. Πήγα με την οικογένειά μου στη θάλασσα. Θα ήθελα σήμερα να εξετάσουμε την περίπτωση της καθυστέρησης των στοιχείων των υπαλλήλων από τη διεύθυνση διοικητικού…

Πετρίδης : Είχε πολύ ωραίο καιρό … φαντάζομαι τα παιδιά σου το ευχαριστήθηκαν πολύ.

Τερζής : Ναι βέβαια. Ο μεγάλος μου γιος λατρεύει τη θάλασσα.

Πετρίδης : Ο Βασίλης;

Τερζής : (Με έκπληξη) Ναι ο Βασίλης. Δεν ήξερα πως ξέρατε το όνομά του.

Πετρίδης : Φαίνεται μου το είπες κάποτε.

Τερζής : Έχετε πολύ καλή μνήμη

Πετρίδης : Ευχαριστώ. Για να πω την αλήθεια είναι κάτι που απέκτησα πριν από πολύ καιρό. Είναι καλό για ένα διευθυντή να γνωρίζει λίγα πράγματα για τους υφισταμένους του. Μπορεί να διευθύνει και να κρίνει καλύτερα αν λαβαίνει υπόψη του τα οικογενειακά ή άλλα προβλήματα των υφισταμένων του.

Τερζής : Αυτό αποτελεί έκπληξη για μένα. Είχα τη γνώμη ότι δεν σας ενδιέφερε τίποτε άλλο εκτός των θεμάτων της δουλειάς μου. Είναι ευχάριστη έκπληξη για μένα.

Πετρίδης : Στην αρχή φαίνεται λίγο ψεύτικο… εννοώ ότι κάποιος μπορεί να φανεί ανόητος παίζοντας το ρόλο του διευθυντή που πρέπει να ενδιαφέρεται για όλους και για όλα που αφορούν τους συνεργάτες του… πρέπει να δείχνει κανείς αληθινό ενδιαφέρον για τον υφιστάμενό του και για την οικογένειά του.

Τερζής : Είμαι σίγουρος ότι αυτό παίζει κάποιο ρόλο στην αφοσίωση των υπαλλήλων στην υπηρεσία και επομένως στη βελτίωση της απόδοσής τους.

Πετρίδης : Και βέβαια. Όταν γίνεις και εσύ διευθυντής, είμαι βέβαιος ότι θα το συνειδητοποιήσεις ακόμη καλύτερα. …. (παύση). Λοιπόν ας μη χασομεράμε άλλο.

Τερζής : Δίκαιο έχετε. Όπως ξεκίνησα να σας πω, έλεγξα ήδη τα στοιχεία που μας στάλθηκαν από τη διεύθυνση διοικητικού και θα είμαστε μάλλον έτοιμοι να αναπροσαρμόσουμε τη μισθοδοσία σύμφωνα με τις νέες διατάξεις του Νόμου…

Πετρίδης : Πολύ ωραία. Ανάλαβε προσωπικά εσύ το θέμα αυτό…

Τερζής : Ναι, όμως έχουμε μερικά προβλήματα, για τα οποία θα ήθελα να σας μιλήσω.

Πετρίδης : Αλήθεια; Ποια είναι αυτά τα προβλήματα; (Κοιτάζοντας κάτι χαρτιά πάνω στο γραφείο…)

Τερζής : Νομίζω ότι δε θα είμαστε έτοιμοι να καταθέσουμε τη μισθοδοσία στην τράπεζα εγκαίρως…

Πετρίδης : (συνεχίζοντας να κοιτά τα χαρτιά του) μπα, γιατί έτσι;

Τερζής : Όπως με ειδοποίησαν από το τμήμα μηχανογράφησης, περιμένουν να κάνουν μια αναπροσαρμογή στο πρόγραμμα μισθοδοσίας, αλλά δεν μπορούν να την κάνουν άμεσα γιατί ο αρμόδιος υπάλληλος ξαφνικά ασθένησε…

Πετρίδης : (Θυμωμένα) Που να πάρει! Κάτι παρόμοιο δεν είχανε και τον προηγούμενο μήνα;

Τερζής : Ναι αλλά…

Πετρίδης : (Χτυπάει δυνατά με αγριεμένο ύφος τα χέρια στο γραφείο) Και θυμάσαι τι σου είχα πει;

Τερζής : Να φροντίζω και να ενημερωνόμαστε εκ των προτέρων για να προλαβαίνουμε τις καθυστερήσεις…

Πετρίδης : Και συ δεν το φρόντισες !

Τερζής : Να σας πω, δεν είναι μόνο το τμήμα μηχανογράφησης που δημιουργεί προβλήματα, είναι και η ενημέρωση που παίρνουμε από τη διεύθυνση διοικητικού για τις διοικητικές μεταβολές του προσωπικού…

Πετρίδης : Στο διάολο αυτοί οι γραφειοκράτες… δεν έχουν συναίσθηση τι είναι να καθυστερήσεις στη μισθοδοσία. Έχουμε μεγάλη ευθύνη εμείς και όχι αυτοί… Έπρεπε να με είχες ενημερώσει έγκαιρα για να πάω στη Γενική Διεύθυνση για να αναφέρω το πρόβλημα. Κοίτα Άρη, είσαι ολόκληρος άνδρας και έχεις υπεύθυνη θέση…. Δεν περιμένεις από μένα να σου λύσω το πρόβλημα σου ;

Τερζής : Όχι φυσικά κύριε Πετρίδη !

Πετρίδης : Τότε φρόντισε να μην υπάρχουν προβλήματα και η κατάθεση της μισθοδοσίας να γίνει έγκαιρα.

Τερζής : Μάλιστα, κύριε Πετρίδη, θα το φροντίσω.

Πετρίδης : Δηλαδή θα γίνει η κατάθεση στις 14 του μηνός ;

Τερζής : Μάλιστα κύριε Πετρίδη.

Πετρίδης : (χαλαρώνοντας και πέφτοντας στην πλάτη της καρέκλας) Εντάξει. Αυτό που μετράει στη Διοίκηση είναι το αποτέλεσμα, δεν συμφωνείς ;

Τερζής : Μάλιστα κύριε Διευθυντά.

Πετρίδης : Κοίταξε Άρη, ίσως καμιά φορά σου φέρομαι κάπως απότομα, αλλά έχω πολλές απαιτήσεις από σένα. Πως θα μπορέσεις να εξελιχθείς χωρίς προκλήσεις ; … χωρίς να έχεις εμπειρίες από επίλυση διαφόρων προβλημάτων ; ….

Τερζής : Έχετε δίκιο.

Πετρίδης : Το ξέρω πως έχω δίκιο. Είναι κάτι που μου έμαθε ο πατέρας μου πριν από πολλά χρόνια. … Αυτό που μετράει είναι το αποτέλεσμα, όχι τα λόγια.

Τερζής : Συμφωνώ.

Πετρίδης : Υπάρχει τίποτε άλλο που πρέπει να μάθω ; Δεν με ενδιαφέρουν πολύ οι λεπτομέρειες, αλλά είναι πολύ εύκολο να αποκοπεί κανείς από την αλυσίδα της επικοινωνίας και αυτό δεν το θέλω σε καμιά περίπτωση.

Τερζής : Μείνετε ήσυχος ότι όλα θα τακτοποιηθούν στην ώρα τους. Μόνο ήθελα να σας προϊδεάσω για τα προβλήματα και ίσως από κοινού βρίσκαμε γρηγορότερες λύσεις εφ' όσον εσείς έχετε διαφορετικές προσβάσεις…

Πετρίδης : Μην τους δίνεις σημασία… Αυτοί είναι ικανοί να σε τρελάνουν… Δεν βλάπτει να τους βάλεις τις φωνές, έτσι μόνο καταλαβαίνουν.

Τερζής : Εντάξει.

Πετρίδης : Τίποτε άλλο ;

Τερζής : Όχι δεν έχουμε τίποτε άλλο.

Πετρίδης : Άρη, ξέρεις πως σε συμπαθώ. Έχεις τεράστιες δυνατότητες αλλά και ευκαιρίες σ' αυτό το τμήμα . Θέλω να σε βοηθήσω να γνωρίσεις τα της υπηρεσίας εδώ από όλες τις πλευρές. … να σε βοηθήσω να εξελιχθείς και να προοδεύσεις.

Τερζής : Αλήθεια το λέτε ;

Πετρίδης : Ναι, αυτό που θέλω να σου πω, είναι να μη διστάσεις να έρθεις σε μένα όποτε έχεις προβλήματα και μπορώ να σε βοηθήσω…. Να καθίσουμε να συζητήσουμε …. Η πόρτα μου είναι πάντοτε ανοικτή.

Τερζής : Ευχαριστώ, κύριε Πετρίδη (γυρίζει να φύγει)

Πετρίδης : Και η μισθοδοσία δεν θα έχει πρόβλημα … όπως είπαμε έτσι ;

Τερζής : Όχι κύριε Πετρίδη, δεν θα έχει πρόβλημα….

Ερωτήσεις

1. Ποια εμπόδια δημιούργησε ο κύριος Πετρίδης στην ελεύθερη και αποτελεσματική επικοινωνία ;
2. Τι ήταν αυτό που ήθελε πραγματικά να πει ο Πετρίδης ; Είχε επίγνωση των συνεπειών των λόγων του πάνω στον Τερζή ;
3. Ποιες οι επιπτώσεις των στάσεων και των αξιών του Πετρίδη πάνω στην αποτελεσματικότητα της επικοινωνίας ;
4. Πως θα μπορούσε ο κύριος Τερζής να είχε χειρισθεί τη συζήτηση για να είχε επιτευχθεί καλύτερη συνεννόηση;

Άσκηση αυτογνωσίας στυλ διευθέτησης συγκρούσεων[31]

Το παρακάτω ερωτηματολόγιο έχει σχεδιαστεί για να εντοπίσει το ιδιαίτερο στυλ διαχείρισης των συγκρουσιακών σου καταστάσεων. Επίλεξε από τα τριάντα ζεύγη θέσεων, αυτή που ταιριάζει περισσότερο στον προσωπικό τρόπο που διευθετείς μια διένεξη και μετάφερε την προτίμησή σου στον πίνακα αξιολόγησης. Άθροισε μετά τις προτιμήσεις. Σύνολο κάτω από 6 δείχνει μικρή προτίμηση, άνω των 6 μεγάλη προτίμηση.

1. 1. Είμαι συνήθως σταθερός στην επιδίωξη των στόχων μου.
   2. Προσπαθώ να αναδείξω και να παρουσιάσω όλες τις πτυχές μιας διένεξης ανοικτά.
2. 1. Ανοίγω τα χαρτιά στο τραπέζι και καλώ και τους άλλους να κάνουν το ίδιο.
   2. Όταν ξεσπά μια διένεξη(σύγκρουση), προσπαθώ να κερδίσω.

3. 1. Όταν υποστηρίζω μια θέση την υποστηρίζω πολύ έντονα.
   2. Προτιμώ να μην τσακώνομαι αλλά να ψάχνω για την καλύτερη δυνατή λύση.

4. 1. Καμιά φορά θυσιάζω το δικό μου συμφέρον για το συμφέρον του άλλου.
   2. Αισθάνομαι ότι δεν αξίζει να στεναχωριόμαστε για τις διαφορές μας.

5. 1. Δέχομαι τις απόψεις των άλλων παρά να τσακώνουμε για αυτές.
   2. Αποφεύγω τους ανθρώπους με άκαμπτες απόψεις.

6. 1. Μ' αρέσει να συνεργάζομαι μ' άλλους και να ακολουθώ τις απόψεις τους.
   2. Αισθάνομαι ότι για πολλά πράγματα δεν αξίζει τον κόπο να τσακωθεί κανείς, παραμένω στις απόψεις μου.

7. 1. Προσπαθώ πάντα να βρίσκω σημεία συμφωνίας.

[31] Thomas- Kilmann conflict questionnaire. Conflict and Conflict Management, *Handbook of Industrial and Organizational Behavior*, ed. M.D. Dunnette, 1976, John Willey. Μετάφραση-Απόδοση Γιάννης Χαλάς.

2. Είμαι συνήθως σταθερός στην διεκδίκηση των συμφερόντων μου.

8. 1. Όταν ξεσπά μια διένεξη, προσπαθώ να κερδίσω την υπόθεσή μου.
   2. Προτείνω μια μέση οδό.

9. 1. Μ' αρέσει να συναντώ τον άλλον στη μέση του δρόμου.
   2. Όταν αποφασίσω για κάτι το υπερασπίζομαι έντονα.

10. 1. Αισθάνομαι ότι δεν αξίζει τον κόπο να ανησυχεί κανείς για τις διαφορές.
    2. Προσπαθώ να βρω μια συμβιβαστική λύση.

11. 1. Προτείνω μια μέση οδό
    2. Αποφεύγω ανθρώπους με έντονες θέσεις.

12. 1. Αισθάνομαι ότι για πολλά πράγματα δεν αξίζει τον κόπο τσακωθεί κανείς
    2. μου αρέσει να μοιράζω στη μέση τις διαφορές μου.

13. 1. Είμαι σταθερός στην επιδίωξη των συμφερόντων μου.
    2. Μερικές φορές θυσιάζω τα συμφέροντά μου για τα συμφέροντα των άλλων.

14. 1. Δέχομαι περισσότερο τις απόψεις των άλλων, παρά τις πολεμώ.
    2. Όταν ξεσπά μια διαμάχη, προσπαθώ να την κερδίσω.

15. 1. Άπαξ και υιοθετήσω μια άποψη, την υπερασπίζομαι έντονα.
    2. Μ' αρέσει να συνεργάζομαι με άλλους και να υιοθετώ τις απόψεις τους.

16. 1. Προσπαθώ να βρω μια συμβιβαστική λύση.
    2. Μερικές φορές θυσιάζω τα συμφέροντά μου για τα συμφέροντα των άλλων.

17. 1. Θα προτιμούσα να δεχτώ τις απόψεις των άλλων παρά να καταστρέψω τις καλές σχέσεις.
    2. Προτείνω μια μέση οδό.

18. 1. Μ' αρέσει να συναντώ τον άλλον στην μέση του δρόμου.
    2. Μ' αρέσει να συνεργάζομαι με τους άλλους και να ακολουθώ τις ιδέες τους.

19. 1. Αισθάνομαι ότι δεν αξίζει τον κόπο να ανησυχεί κανείς για τις διαφορές.
    2. Είμαι συνήθως σταθερός στην επιδίωξη των συμφερόντων μου.

20. 1. Όταν ξεσπούν διαμάχες, προσπαθώ να κερδίσω την υπόθεσή μου.
    2. Αποφεύγω τους ανθρώπους που δεν αλλάζουν άποψη.

21. 1. Αισθάνομαι ότι για πολλά πράγματα δεν αξίζει τον κόπο να τσακώνεσαι, παραμένω στις απόψεις μου.
    2. Όταν έχω μια θέση, την υπερασπίζομαι πολύ δυνατά.

22. 1. Προσπαθώ άμεσα να φέρνω στη διαφάνεια όλες τις απόψεις.
    2. Αισθάνομαι ότι δεν αξίζει τον κόπο να ανησυχεί κανείς για τις διαφορές.

23. 1. Αποφεύγω τους ανθρώπους με έντονες απόψεις.
    2. Ανοίγω τα χαρτιά μου στο τραπέζι και προτείνω και στους άλλους να κάνουν το ίδιο.

24. 1. Προτιμώ να μην τσακώνομαι, αλλά να βρίσκω την καλύτερη δυνατή λύση.
    2. Αισθάνομαι ότι για πολλά πράγματα δεν αξίζει τον κόπο να τσακώνεται κανείς. Επιμένω στις δικές μου απόψεις.

25. 1. Προσπαθώ άμεσα να φέρω όλα τα προβλήματα στη φόρα.
    2. Προσπαθώ να βρω μια συμβιβαστική λύση.

26. 1. Ανοίγω τα χαρτιά μου στο τραπέζι και προσκαλώ τον άλλον να κάνει το ίδιο.
    2. Προτείνω μια μέση οδό στην επίλυση της διαφοράς.

27. 1. Προτιμώ να μην τσακώνομαι αλλά να βρίσκω την καλύτερη δυνατή λύση.

2. Μ’ αρέσει να βρίσκω τον άλλον στη μέση.

28. 1. Μερικές φορές θυσιάζω τα συμφέροντά μου για τα συμφέροντα των άλλων.
    2. Προσπαθώ να φέρω όλα τα προβλήματα στη φόρα.

29. 1. Ανοίγω όλα τα χαρτιά μου στο τραπέζι, και προσκαλώ τον άλλον να κάνει το ίδιο
    2. Προτιμώ να παραδεχθώ τις απόψεις των άλλων παρά να τσακωθώ μαζί τους.

30. 1. Μ’ αρέσει να συνεργάζομαι με τους άλλους και να ακολουθώ τις ιδέες τους.
    2. Προτιμώ να μην τσακώνομαι, αλλά να φροντίζω για την καλύτερη δυνατή λύση.

Πίνακας Αξιολόγησης

Ζευγάρι Θέσεων	Α Αποφυγή	Β Παραχωρητικό	Γ Συμβιβαστικό	Δ Πιεστικό	Ε Συνεργατικό
1.				1	2
2.				2	1
3.				1	2
4.	2	1			
5.	2	1			
6.	2	1			
7.			1	2	
8.			2	1	
9.			1	2	
10.	1		2		
11.	2		1		
12.	1		2		

13.		2		1	
14.		1		2	
15.		2		1	
16.		2	1		
17.		1	2		
18.		2	1		
19.	1			2	
20.	2			1	
21.	1			2	
22.	2				1
23.	1				2
24.	2				1
25.			2		1
26.			2		1
27.			2		1
28.		1			2
29.		2			1
30.		1			2
ΣΥΝΟΛΟ					

Μελέτη περίπτωσης (ομαδική)

Είσαι ο Θεμιστοκλής, προϊστάμενος της διεύθυνσης διοικητικού, και βρίσκεσαι στην καντίνα της υπηρεσίας σου, περιμένοντας να σερβιριστείς καφέ. Απέναντι στην αίθουσα βλέπεις τον Γιώργο, συνάδελφο σου, προϊστάμενο της διεύθυνσης προμηθειών, με τον οποίο είχες συγκρουστεί στην τελευταία σύσκεψη με τον γενικό διευθυντή. Ο λόγος της σύγκρουσης ήταν η έλλειψη δακτυλογράφου στη διεύθυνσή σου. Πιστεύεις ότι ο συνάδελφος σου έχει δακτυλογράφους που δεν έχουν πλήρη απασχόληση, ενώ εσύ έχεις έλλειψη και δεν μπορείς έγκαιρα να προωθήσεις τις εργασίες της διεύθυνσής σου. Η γενική διεύθυνση δε θέλει να ανακατευτεί γιατί έχει άσχημη εμπειρία από τσακωμούς. Σήμερα το πρωί, μια από τις δακτυλογράφους σου δεν εμφανίσθηκε στη δουλειά, με αποτέλεσμα να υπάρχει σοβαρό πρόβλημα στην υπηρεσία σου, γιατί πρέπει να στείλεις τις καταστάσεις με τις αλλαγές στη μισθοδοσία. Απευθυνόμενος στον Γιώργο, διά τηλεφώνου, για να βοηθήσει στέλνοντας προσωρινά μια δακτυλογράφο, σου αρνήθηκε «σφυρίζοντας αδιάφορα», προφασιζόμενος και αυτός φόρτο εργασίας. Υπάρχει όμως διάχυτη η άποψη ότι τα πράγματα δεν είναι έτσι, όπως τα εμφανίζει ο άλλος διευθυντής. Εάν ήθελε μπορούσε να βοηθήσει.

Στη θέα του συναδέλφου σου διευθυντή, φούντωσε ο θυμός από την αίσθηση της αδικίας.

Ερωτήσεις

1. Τι θα κάνατε εσείς στη θέση του Θεμιστοκλή;
2. Πως μπορεί να πεισθεί ο Γιώργος να βοηθήσει, στέλνοντας μια δακτυλογράφο στον Θεμιστοκλή;
3. Ποιό στυλ διευθέτησης της σύγκρουσης είναι το πλέον πρόσφορο για τον Θεμιστοκλή;
4. Περιγράψτε τις εναλλακτικές λύσεις που μπορεί να βρει ο Θεμιστοκλής για να διευθετηθεί το ζήτημα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8: ΘΕΜΑΤΑ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ

8.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι Δημόσιες Σχέσεις είναι η τέχνη και η επιστήμη της δημιουργίας σχέσεων μεταξύ ενός δημοσίου οργανισμού και βασικών κατηγοριών κοινού. Διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο, υποβοηθώντας τους δημόσιους οργανισμούς να δημιουργούν ισχυρές σχέσεις με τους πολίτες.

Αποτελούν μια κρίσιμη διάσταση του διοικητικού προγραμματισμού και τα στελέχη που ασχολούνται με αυτές δεν επικεντρώνουν τη δραστηριότητά τους μόνο σε τεχνικές δράσεις, όπου απλά σχεδιάζουν και μεταδίδουν μηνύματα από τους οργανισμούς προς το κοινό. Αντίθετα, όπως είναι πλέον παραδεκτό, στελεχώνουν ένα πολύ σημαντικό τμήμα του οργανισμού. Επομένως, θα πρέπει να διαθέτουν ταλέντο και μια σειρά από δεξιότητες και γνώσεις, όπως δυνατότητα κατανόησης της κοινής γνώμης, σχεδιασμού προγραμμάτων, σύνθεσης αποτελεσματικών μηνυμάτων προς τα ΜΜΕ και το κοινό, δυνατότητα αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των δράσεων και των προγραμμάτων που αναπτύσσονται κ.ά.

Στην ενότητα αυτή θα παρουσιασθούν κυρίως οι βασικές έννοιες και το περιεχόμενο των Δημοσίων Σχέσεων, ο ρόλος τους στην λειτουργία του δημοσίου οργανισμού, καθώς και η σχέση τους με τα ΜΜΕ, τους πολίτες και τους εργαζόμενους.

Τα προσδοκώμενα αποτελέσματα, μετά τη μελέτη της ενότητας αυτής είναι τα στελέχη να μπορούν:

- Να περιγράφουν την έννοια και το περιεχόμενο των Δημοσίων Σχέσεων.
- Να αναγνωρίζουν το ρόλο των Δημοσίων Σχέσεων στη λειτουργία των δημοσίων οργανισμών.
- Να διακρίνουν και να κατανοούν τη σχέση των στελεχών Δημοσίων Σχέσεων με τα ΜΜΕ.
- Να αναγνωρίζουν και να κατανοούν τα πλεονεκτήματα των εσωτερικών Δημοσίων Σχέσεων σ΄ ένα δημόσιο οργανισμό.

8.2 ΈΝΝΟΙΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ

Ο όρος «Δημόσιες Σχέσεις» θεωρείται από αρκετούς ερευνητές ως αποτυχημένη απόδοση του αγγλικού «public relations», επειδή δεν ανταποκρίνεται στην έννοια του θεσμού και συχνά παραπλανά ως προς το περιεχόμενό του. Ουσιαστικά πρόκειται για μία λειτουργία που προϋποθέτει ότι υπάρχουν οι κατάλληλες δεξιότητες, αλλά και ότι παρέχονται τα απαραίτητα μέσα που θεωρούνται ιδιαίτερης σημασίας για την εικόνα και την επιτυχία της επιχείρησης ή της δημόσιας υπηρεσίας.

Ο ορισμός του Βρετανικού Ινστιτούτου Δημοσίων Σχέσεων, τον οποίο δέχεται και η Ελληνική Εταιρία Δημοσίων Σχέσεων, προσδιορίζει τις Δημόσιες Σχέσεις ως ΄΄τη συστηματική και προγραμματισμένη συνεχή προσπάθεια που καταβάλλεται, προκειμένου να δημιουργηθούν και να διατηρηθούν σχέσεις αμοιβαίας κατανόησης και καλής θέλησης, ανάμεσα σε μια οργανωμένη ομάδα (ή ένα άτομο) και το κοινό της΄΄.

Το Βρετανικό Ινστιτούτο Δημοσίων Σχέσεων προχώρησε σε αναθεώρηση του όρου το 1987, σημειώνοντας ότι οι Δημόσιες Σχέσεις είναι λειτούργημα αμφίδρομης επικοινωνίας που μετά από έρευνα και αντικειμενική πληροφόρηση, στοχεύει στη δημιουργία κλίματος εμπιστοσύνης και αλληλοκατανόησης, ανάμεσα σε μια οργανωμένη ομάδα ή άτομο και στο κοινό τους, έτσι ώστε να επιτύχει την ανάπτυξη της επικοινωνίας και των σχέσεων τους σε βάση αμοιβαίου συμφέροντος.

Το Institute of Public Relations (IPR) θεωρεί ότι ΄΄Δημόσιες Σχέσεις είναι η τέχνη και η κοινωνική επιστήμη της ανάλυσης των τάσεων, της πρόληψης των συνεπειών τους, της προσφοράς συμβουλευτικών υπηρεσιών προς τους υπεύθυνους οργανισμών και της υλοποίησης προγραμμάτων δράσης, που θα εξυπηρετούν τόσο το συμφέρον του οργανισμού, όσο και του κοινού΄΄.

Η Διακήρυξη του Μεξικού το 1978 οριοθέτησε τις Δημόσιες Σχέσεις ως ΄΄τη διαχείριση της φήμης ως αποτέλεσμα των πράξεων, των μηνυμάτων και της αντίληψης των άλλων γι' αυτά΄΄. Ως πρακτική των Δημοσίων Σχέσεων αναφέρεται η διαδικασία, μέσω της οποίας διαφυλάσσεται η φήμη. Οι Δημόσιες Σχέσεις συμπεριλαμβάνουν την έρευνα και την ανάλυση, τη χάραξη στρατηγικής, τον προγραμματισμό και τη συλλογή πληροφοριών από πολλές διαφορετικές πηγές, καθώς και την ανταπόκριση πολλών διαφορετικών ομάδων κοινού.

Η Διεθνής Ένωση Δημοσίων Σχέσεων (IPRA) απέδωσε στη Χάγη της Ολλανδίας, το Μάιο του 1960, τις Δημόσιες Σχέσεις, ως εξής: ΄΄Οι Δημόσιες Σχέσεις είναι διοικητική λειτουργία όλων των δημοσίων και ιδιωτικών οργανισμών και επιχειρήσεων, έχουν διάρκεια προγραμματισμού, επιθυμούν να κερδίσουν τη κατανόηση και τη συμπάθεια του κοινού και αποβλέπουν στην αποτελεσματική συνεργασία και τελικά στην επιτυχία των οργανισμών και των επιχειρήσεων΄΄.

Σύμφωνα με την εγκυκλοπαίδεια BRITANNIKA, Δημόσιες Σχέσεις είναι η μορφή επικοινωνίας που ανάγεται στις σχέσεις μεταξύ μιας μονάδας, η οποία υπόκειται ή επιζητεί τη δημόσια προσοχή, και ενός ποικιλόμορφου κοινού, που ενδιαφέρεται ή μπορεί να ενδιαφέρεται για αυτήν.

Σύμφωνα με τη λεγόμενη «Mexican Statement», που διατυπώθηκε στο Παγκόσμιο Συνέδριο του Μεξικού το 1994, Δημόσιες Σχέσεις είναι τα μέσα που χρησιμοποιεί μία εταιρεία στην προσπάθεια της να αναπτύξει αμοιβαία κατανόηση μεταξύ της ίδιας και των πελατών της. Επίσης, Δημόσιες Σχέσεις είναι η διαχείριση της φήμης ως αποτέλεσμα των πράξεων, των μηνυμάτων και της αντίληψης των άλλων γι' αυτά.

Κατά την γαλλική σχολή σκέψης, που εκφράζεται από τη Γαλλική Ένωση Δημοσίων Σχέσεων, ως Δημόσιες Σχέσεις ορίζονται οι δραστηριότητες που αναπτύσσονται από μία ομάδα, με σκοπό τη δημιουργία και τη διατήρηση καλών σχέσεων τόσο ανάμεσα στα μέλη μίας ομάδας, όσο και ανάμεσα στις ομάδες και τους διάφορους τομείς της δημοσίας κοινής γνώμης.

Ο Louis Salleron θεωρεί τις Δημόσιες Σχέσεις ως το σύνολο των μέσων που χρησιμοποιούν οι επιχειρήσεις για τη δημιουργία κλίματος εμπιστοσύνης στο προσωπικό τους, στους κύκλους με τους οποίους έχουν σχέσεις και γενικά με το κοινό, με σκοπό να ενισχύσουν τη δραστηριότητά τους και να ευνοήσουν την ανάπτυξή τους (Κουτρομάνος Κ., 2002).

Αν και ποικίλλουν οι ορισμοί διαφόρων φορέων και οργανισμών σχετικά με την έννοια των Δημοσίων Σχέσεων, οι «γκουρού» των Δ. Σ. υποστηρίζουν ότι βασικά είναι μια λειτουργία επικοινωνίας του διοικητικού στελέχους ή της ομάδας δημοσίων σχέσεων για τη δημιουργία και τη διατήρηση αμοιβαίας εμπιστοσύνης και κατανόησης με το κοινό στο οποίο απευθύνονται. Την ευθύνη αυτής της σχέσης δεν την φέρει μόνο το στέλεχος που είναι διαπιστευμένο με τις δημόσιες σχέσεις, αλλά παράλληλα και όλα τα μέλη του οργανισμού, δηλαδή τα ανώτερα και ανώτατα στελέχη, καθώς και ο κάθε εργαζόμενος.

8.2.1 Σύντομη ιστορική αναδρομή

Οι Δημόσιες Σχέσεις αναπτύχθηκαν παράλληλα με την εξάπλωση των ΜΜΕ. Στις αρχές του 20ού αιώνα, η "σκανδαλοθηρία", καθώς και η αναμόχλευση από τους δημοσιογράφους της δημόσιας διαφωνίας κατά των ισχυρών μονοπωλίων και των πλούσιων βιομηχάνων, δημιούργησε την ανάγκη καταπολέμησης των αρνητικών δημοσιευμάτων. Αυτό οδήγησε στην πρόωρη δημιουργία των πρώτων εταιριών στις ΗΠΑ, που στόχο είχαν να παρουσιάζουν θετικά τις δράσεις των πελατών τους σε εφημερίδες.

Πρώην δημοσιογράφοι, όπως ο Ivy Lee (ο οποίος θεωρείται από ορισμένους και ο ιδρυτής των Δημοσίων Σχέσεων), χρησιμοποιούν τα δελτία τύπου για την προβολή διαφόρων εταιριών στον τομέα των ζωοτροφών, των σιδηροδρόμων, των βιομηχανιών και του πετρελαίου. Ο όρος των Δημοσίων Σχέσεων βρίσκεται για πρώτη φορά στην επετηρίδα των Σιδηροδρόμων του 1897 (Cutlip Scott, 1994).

Ο Lee ήταν τόσο καλός στα δελτία τύπου που δημοσίευε, ώστε κατάφερνε να ωραιοποιεί ακόμη και την πιο ΄΄σκοτεινή΄΄ εταιρική δραστηριότητα. Έτσι, με την πάροδο του χρόνου απέκτησε πολύ μεγάλη φήμη.

Ο Αμερικανός Edward Bernays ήταν η πρώτος θεωρητικός των Δημοσίων Σχέσεων, ο οποίος χρησιμοποίησε πολλές από τις ιδέες και τις θεωρίες του Σίγκμουντ Φρόιντ, σχετικά με τα κίνητρα που διαμορφώνουν την ανθρώπινη συμπεριφορά. Ο Bernays, που θεωρείται ο «πατριάρχης» των Δ.Σ., είχε πει ότι οι Δημόσιες Σχέσεις είναι η τεχνική της εφαρμογής μιας επιστήμης» (Κουτούπης, 1990).

Η διάδοση των Δημοσίων Σχέσεων στην Ευρώπη ξεκίνησε τη δεκαετία του 1930 από την Αγγλία και από τις αρχές της δεκαετίας του 1950 ξεκίνησε μια προσπάθεια δημιουργίας μιας διεθνούς επαγγελματικής ένωσης, που την αποτελούσαν μια ομάδα Ολλανδών και Άγγλων επαγγελματιών, με πρωτεργάτες τους Ολλανδούς H. Hermans και J. Brougers και τους Βρετανούς R. S. Formas και Roger Clark. Η προσπάθεια αυτή εξελίχθηκε και η ομάδα διευρύνθηκε με τη συμμετοχή επαγγελματιών από τη Γαλλία, τη Νορβηγία και την Αμερική. Τελικά, στο Λονδίνο την 1 Μαΐου 1955, ιδρύθηκε επίσημα η "Διεθνής Ένωση Δημοσίων Σχέσεων", η IPRA (International Public Relations Association),.

Η ένωση δημιουργήθηκε με κύριο στόχο να προβάλλει και να επιτύχει την επαγγελματική αναγνώριση, την καλύτερη μόρφωση και την ηθική καταξίωση των επαγγελματιών που ασχολούνται διεθνώς με τις Δημόσιες Σχέσεις και είναι επισήμως

αναγνωρισμένη από τα Ηνωμένα Έθνη. Η ένωση κάθε 3 χρόνια οργανώνει ένα παγκόσμιο συνέδριο - το πρώτο έγινε στις Βρυξέλλες το 1958. Εκδίδει ένα περιοδικό δύο φορές το χρόνο, το "IPRA Review", και κάθε τρία χρόνια το έντυπο "Gold Papers", που αναφέρεται σε ιδιαίτερα σημαντικά θέματα. Το 1961, στο Συνέδριο που έγινε στη Βενετία, υιοθετήθηκε ο πρώτος Κώδικας Επαγγελματικής Δεοντολογίας.

8.2.2 Παρεμφερείς Λειτουργίες με τις Δημόσιες Σχέσεις

Υπάρχουν διάφορες λειτουργίες παρεμφερείς με τις Δημόσιες Σχέσεις, όπως α) Η Ενημέρωση, β) Η Προπαγάνδα, γ) Η Διαφήμιση και δ) Το Μάρκετινγκ (Μαγνήσαλης, Κ. (1995). Οι λειτουργίες αυτές, όπως άλλωστε και οι Δημόσιες Σχέσεις, απευθύνονται σε ένα κοινό και επιδιώκουν ένα σκοπό, ο οποίος είναι διαφορετικός για την καθεμιά από αυτές. Ανάλογα με το σκοπό που επιδιώκουν, οι λειτουργίες αυτές χρησιμοποιούν εκείνα τα μέσα επικοινωνίας που είναι πιο αποτελεσματικά.

Αναλυτικότερα, η *Ενημέρωση* είναι:

- ως λειτουργία παροχής πληροφοριών, ο ελεύθερος διάλογος μεταξύ ενός φορέα και του κοινού, σχετικά με την πληροφόρησή του πάνω σε ορισμένα γενικά ή ειδικά θέματα.
- η μεταβίβαση σε ένα συνειδητό ον μιας έννοιας ή ιδέας ή πληροφορίας, με τη χρησιμοποίηση των μέσων επικοινωνίας.
- η ενέργεια λεπτομερούς, τακτικής, πλήρους, ειλικρινούς και υπεύθυνης γνωστοποίησης ενός θέματος, με σκοπό τη συνειδητοποίηση αυτού σε βάθος και πλάτος.

Υπάρχει σαφής διάκριση μεταξύ των λειτουργιών της Ενημέρωσης και των Δημοσίων Σχέσεων. Οι Δημόσιες Σχέσεις αποβλέπουν στη δημιουργία και διατήρηση αμοιβαίας κατανόησης, μεταξύ ενός οργανισμού και του κοινού.

Επίσης, σε αντίθεση με την Ενημέρωση, οι Δημόσιες Σχέσεις είναι η διοικητική λειτουργία που σταθμίζει τις τάσεις και τις απόψεις του κοινού. Επιπλέον, είναι λειτούργημα της διεύθυνσης με μόνιμο και οργανωμένο χαρακτήρα, σύμφωνα με τον οποίο ένας οργανισμός προσπαθεί να επιτύχει και να διατηρήσει την κατανόηση, τη συμπάθεια και τη συνδρομή εκείνων με τους οποίους έχει ή είναι δυνατό να έχει σχέσεις.

Προπαγάνδα είναι:

- η έκφραση γνώμης ή η εκδήλωση δράσης, που γίνεται σκόπιμα από άτομα ή ομάδες ατόμων, προκειμένου να επηρεάσει τη γνώμη ή τη δράση άλλων ατόμων ή ομάδων προς την κατεύθυνση προκαθορισμένων σκοπών (Αμερικανικό Ινστιτούτο)
- η χρησιμοποίηση πειστικών μεθόδων ή άλλων τεχνητών συμβόλων με πρόθεση για μεταβολή της συμπεριφοράς και τελικά για παρώθηση σε πράξη (Young K., 1984).
- σε ευρύτερη διατύπωση, η προσπάθεια αλλαγής των εικόνων προς τις οποίες ανταποκρίνονται οι άνθρωποι, με την υποκατάσταση ενός τρόπου κοινωνικής συμπεριφοράς με άλλο (Lippmann Walter, 1922 & 1997).

Η προπαγάνδα επιζητεί να εκμεταλλευτεί τις υπάρχουσες σε ανάπτυξη ικανότητες του ανθρώπινου πνεύματος, σε αντίθεση με τις δημόσιες σχέσεις που επιδιώκουν την αντικειμενική ενημέρωση. Η προπαγάνδα αποτείνεται στο συναίσθημα και στα πάθη, ενώ οι δημόσιες σχέσεις αποτείνονται στο λογικό του ανθρώπου, σέβονται την κρίση του ατόμου και προσπαθούν να βοηθήσουν το άτομο να διαμορφώσει ελεύθερη γνώμη και συμπεριφορά. Κύριος στόχος των δημοσίων σχέσεων είναι ο διάλογος. Η προπαγάνδα, αντίθετα, παραμένει μονόλογος και επιζητεί την ανεπιφύλακτη προσχώρηση. Η προπαγάνδα προσπαθεί να πείσει, να αποσπάσει παραδοχή για ένα δόγμα, για μια πίστη και μια ιδεολογία, οι δημόσιες σχέσεις, αντίθετα, συνδιαλέγονται με το κοινό. (Μαγνήσαλης, (1995).

Διαφήμιση είναι

- οι ενέργειες εκείνες οι οποίες, με την χρήση των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης, αποσκοπούν στην αλλαγή των στάσεων και των συμπεριφορών των πελατών μιας επιχείρησης προς ευνοϊκή κατεύθυνση για αυτήν, σε σχέση με κάποιο παραγόμενο προϊόν ή προσφερόμενη υπηρεσία προς αυτούς (Παπαδημητρίου, 1985).

Οι δημόσιες σχέσεις διαφέρουν από την διαφήμιση σε αρκετά σημεία, αλλά πάρα πολλές φορές οι δραστηριότητες των δημοσίων σχέσεων διαχέονται και στις διαφημιστικές δραστηριότητες. Υπάρχουν ορισμοί για τις δημόσιες σχέσεις που θεωρούν ότι αυτές βασίζονται σε δημοσιότητα και δημόσια εικόνα, που αποκτάται χωρίς κόστος και έτσι τις ξεχωρίζουν από την διαφήμιση. Όμως, η σύγχρονη πραγματικότητα αποδεικνύει ότι οι δημόσιες σχέσεις κοστίζουν στην κάθε εταιρία σε

χρόνο, σε οικονομικούς πόρους, αλλά και σε ανθρώπινο δυναμικό. Οι δημόσιες σχέσεις, σε συνεργασία με τη διαφήμιση, οδηγούν στα επιθυμητά αποτελέσματα. Η βασική διάκριση μεταξύ της διαφήμισης και των δημοσίων σχέσεων είναι ότι με τις δημόσιες σχέσεις επιδιώκονται μακροπρόθεσμα αποτελέσματα σχέσεων αμοιβαίας εμπιστοσύνης, που ίσως να μην είναι μετρήσιμα, ενώ με τη διαφήμιση, τα αποτελέσματα πρέπει να είναι άμεσα και μετρήσιμα.

Μάρκετινγκ είναι:

- μια κοινωνική διαδικασία και μια διαδικασία μάνατζμεντ με την οποία τα άτομα και οι ομάδες αποκτούν ό,τι χρειάζονται και επιθυμούν μέσω της παραγωγής, της προσφοράς και της ανταλλαγής προϊόντων και υπηρεσιών αξίας με άλλα (Kotler, P, 1994).

Οι δημόσιες σχέσεις δεν πρέπει να ταυτίζονται με το μάρκετινγκ. Η άποψη του Kotler ότι οι δημόσιες σχέσεις είναι δημοσιότητα, η οποία είναι κατευθυνόμενο ερέθισμα, που αυξάνει τη ζήτηση για ένα προϊόν /υπηρεσία, μέσω της διοχέτευσης σε ένα έντυπο, προκάλεσε διαστρέβλωση και παραποίηση του ρόλου των δημοσίων σχέσεων. Λίγο αργότερα, μετά από έρευνες στο Πανεπιστήμιο του Μέριλαντ, διατυπώθηκε η βασική διαφορά ανάμεσα στις δύο λειτουργίες: «Το Μάρκετινγκ διαπραγματεύεται με τις αγορές και οι δημόσιες σχέσεις με τις ομάδες κοινού» (Gruning J., 1993).

8.2.3 Κώδικες δεοντολογίας

Το 1961, στο Συνέδριο που έγινε από την "Διεθνή Ένωση Δημοσίων Σχέσεων", (IPRA), στη Βενετία υιοθετήθηκε ο πρώτος Κώδικας Επαγγελματικής Δεοντολογίας, ενώ στις 11 Μαΐου 1965 στην Αθήνα ψηφίστηκε από τη γενική συνέλευση ο κώδικας δεοντολογίας που είναι γνωστός σαν "Κώδικας των Αθηνών" και τροποποιήθηκε στην Τεχεράνη το 1968, επίσης από τη γενική συνέλευση. Από το 1970 η έδρα του IPRA βρίσκεται στην Ελβετία και έχει 700 περίπου μέλη από 62 χώρες του κόσμου. Υπάρχουν πολλοί εθνικοί και περιφερειακοί οργανισμοί μέλη του, σε 60 περίπου χώρες. Μεταξύ αυτών αξίζει να αναφερθεί ο "European Federation of Public Relations" (CERP), με έδρα το Βέλγιο, και ο "Public Relations Society of America" (PRSA), που ιδρύθηκε το 1948 στις Η.Π.Α.

Όλες οι χώρες - μέλη του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών έχουν αποδεχθεί την

υποχρέωση να σέβονται τον Χάρτη του, που διακηρύσσει "την πίστη του ανθρώπου, στην αξία και την αξιοπρέπεια της ανθρώπινης προσωπικότητας". Από την ίδια τη φύση του επαγγέλματός τους, οι επαγγελματίες των Δημοσίων Σχέσεων είναι υποχρεωμένοι να αναγνωρίζουν και να σέβονται τις αρχές αυτού του Χάρτη. Το Διεθνή Κώδικα Ηθικής υπογράφουν όλες οι Ενώσεις Δημοσίων Σχέσεων μέλη του IPRA, διακηρύσσοντας ότι τον αποδέχονται και τον υιοθετούν ως Χάρτη Ηθικής, καθώς και τις αρχές που περιλαμβάνονται σ΄ αυτόν. Τυχόν παραβίαση των αρχών αυτών από οποιοδήποτε μέλος του IPRA κατά την άσκηση του επαγγέλματος, για την οποία το Συμβούλιο θα έχει επαρκή αποδεικτικά στοιχεία, θα θεωρηθεί ως σοβαρό παράπτωμα που θα επισύρει τις προβλεπόμενες κυρώσεις. Ο επίσημος φορέας του θεσμού στην Ελλάδα είναι η "Ελληνική Εταιρία Δημοσίων Σχέσεων" (Ε.Ε.Δ.Σ.), η οποία είναι μέλος της Διεθνούς Ένωσης. Η ΕΕΔΣ έχει δημιουργήσει τον Κώδικα Δεοντολογίας ή Κώδικα των Αθηνών.

Η International Communications Consultancy Organization (ICCO) είναι η ΄΄φωνή΄΄ των εταιριών Δημοσίων Σχέσεων σε όλο τον κόσμο. Αποτελεί την ένωση-«ομπρέλα» για περισσότερες από 1000 εταιρίες Δημοσίων Σχέσεων, μέσω των εθνικών ενώσεών τους σε 29 χώρες. Η ICCO ιδρύθηκε το 1986 με στόχο να αποτελέσει ένα φόρουμ συζήτησης για θέματα που αντιμετωπίζουν οι εταιρίες Δημοσίων Σχέσεων σε παγκόσμιο επίπεδο και να διευκολύνει την ανταλλαγή εμπειριών και ορθών πρακτικών στον χώρο. Τα μέλη της συνεργάζονται για την προαγωγή υψηλών ποιοτικών προδιαγραφών (standards) στις παρεχόμενες υπηρεσίες, έχουν καθιερώσει Κώδικα Δεοντολογίας (The Stockholm Charter), και προωθούν σύγχρονες και αποτελεσματικές πρακτικές στην άσκηση των Δημοσίων Σχέσεων.

Ο Κώδικας, ο οποίος είναι γραμμένος σε απλή και κατανοητή γλώσσα, δημιουργεί επαγγελματικά πρότυπα για τις εταιρίες Δημοσίων Σχέσεων, περιγράφοντας την αναμενόμενη συμπεριφορά από τις εταιρίες και τις ενώσεις μέλη της ICCO, χωρίς να εξειδικεύει συγκεκριμένες περιπτώσεις. Ο Κώδικας εκφράζει τη δεοντολογία ενός χώρου, που λειτουργεί στο πλαίσιο μιας κοινωνίας με ελευθερία λόγου και πληθώρα ΜΜΕ, σε ένα ανταγωνιστικό επιχειρηματικό γίγνεσθαι, όπου οι πελάτες επιθυμούν να έχουν δίπλα τους ανεξάρτητους και εξειδικευμένους συμβούλους-επαγγελματίες, οι οποίοι αναπτύσσουν τεκμηριωμένες προτάσεις για τη διαχείριση της φήμης τους.

8.3 Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ ΣΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ

8.3.1 Η συμβολή των Δημοσίων Σχέσεων στη λειτουργία των δημοσίων οργανισμών

Οι Δημόσιες Σχέσεις είναι απαραίτητες στα κυβερνητικά σχήματα και στις δημόσιες υπηρεσίες. Βοηθούν το πλαίσιο επικοινωνίας των πολιτών με την κυβέρνηση και τα στελέχη της, αλλά και συμβάλλουν στην αποτελεσματική συναλλαγή και συνεργασία του πολίτη με τον Δημόσιο Τομέα.

Οι Δημόσιες Σχέσεις στο δημόσιο τομέα αποτελούν μια ακόμη κρίσιμη λειτουργία, απαραίτητη, όπως και σε κάθε επιχείρηση ή οργανισμό, και περιλαμβάνουν δραστηριότητες όπως:

- Η διαμόρφωση της εικόνας της δημόσιας υπηρεσίας
- Η δημοσιότητα στα ΜΜΕ των δράσεων και των αποφάσεων της δημόσιας αρχής
- Η διοργάνωση εκδηλώσεων (events) και η προβολή του κοινωνικού προσώπου της δημόσιας υπηρεσίας.

Για τη λειτουργία των Δημοσίων Σχέσεων απαιτείται προγραμματισμός και σχεδιασμός ενεργειών, τήρηση κανόνων και δοκιμασμένων πρακτικών, καθώς και έλεγχος της ποιότητας υλοποίησης.

Πέρα από τη συνεισφορά στην καλλιέργεια της εταιρικής εικόνας, οι Δημόσιες Σχέσεις στο δημόσιο τομέα έχουν πολύ σημαντική συμβολή στη Διαχείριση Κρίσεων, αφού κατά τον γνωστό επενδυτή Warren Buffett, "χρειάζονται 20 χρόνια για να κτίσεις φήμη και 5 λεπτά για να την καταστρέψεις".

Η συμβολή των Δημοσίων Σχέσεων στη λειτουργία του δημόσιου τομέα εστιάζεται κυρίως στα εξής:

- Οι Δημόσιες Σχέσεις ενδιαφέρονται κυρίως για το δημόσιο συμφέρον και όχι για την οικονομική αποδοτικότητα. Αυτή είναι αποτέλεσμα των δραστηριοτήτων των Δημοσίων Σχέσεων εμμέσως, σε ένα μακροπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα. Όμως, η θετική εικόνα, η καλή φήμη, η εκτίμηση για τον δημόσιο οργανισμό και τους υπαλλήλους του είναι τα πιο σημαντικά «περιουσιακά στοιχεία», που με ακρίβεια αποφέρουν σε βάθος χρόνου τεράστιο όφελος τόσο στον οργανισμό, όσο και στον πολίτη.

- Οι Δημόσιες Σχέσεις έχουν ως προορισμό τους τις σχέσεις αμοιβαίου συμφέροντος μεταξύ των οργανισμών και των πολιτών. Δεν επιδιώκουν την πώληση υπηρεσιών, αλλά την κάλυψη των αναγκών των πολιτών, με συνέπεια και ειλικρίνεια στην ενημέρωσή του.
- Η άσκηση των Δημοσίων Σχέσεων βασίζεται στην αλήθεια και στην πραγματικότητα. Οι πληροφορίες που παρέχονται δεν πρέπει να είναι ψευδείς, αλλοιωμένες ή επιλεγμένες. Η πληροφόρηση πρέπει να είναι σφαιρική, ολοκληρωμένη, σωστά διατυπωμένη και με σαφήνεια, ώστε να μην υπάρχει η δυνατότητα διπλής ερμηνείας.
- Ο Υπεύθυνος Δημοσίων Σχέσεων ερευνά και μελετά διαρκώς με επιμονή και υπομονή τα χαρακτηριστικά των πολιτών όλων των κοινωνικών ομάδων που εξυπηρετούνται, τις τάσεις και τις στάσεις τους και ιδιαίτερα επιμένει στην μελέτη των χαρακτηριστικών των ομάδων πολιτών, οι οποίοι παρουσιάζουν τα μεγαλύτερα προβλήματα στην κατανόηση της πληροφόρησης.
- Οι Δημόσιες Σχέσεις αφορούν ένα σύνολο δραστηριοτήτων, που θα πρέπει να έχουν μακροπρόθεσμους στόχους, ώστε να διασφαλίζουν την καλή δημόσια εικόνα της δημόσιας υπηρεσίας. Επίσης, βοηθούν τον πολίτη-πελάτη να αντιληφθεί το σκοπό, τις δραστηριότητες και τις υπηρεσίες του δημόσιου οργανισμού.
- Όπως όλες οι δραστηριότητες απαιτούν την ορθή κατάρτιση ενός πλάνου ανάπτυξης, κατά τον ίδιο τρόπο και οι Δημόσιες Σχέσεις εξαρτώνται σε άμεσο βαθμό από τον κατάλληλο σχεδιασμό, αλλά και την υλοποίησή του. Ο σχεδιασμός θα πρέπει να περιλαμβάνει την περιγραφή των στόχων και των μηνυμάτων, που θέλει η δημόσια υπηρεσία να μεταδώσει στον πολίτη-στόχο, το χρονοδιάγραμμα, καθώς και τους οικονομικούς πόρους που απαιτούνται για την υλοποίηση των Δημοσίων Σχέσεων.

8.3.2 Τεχνικές ανάπτυξης των δημοσίων σχέσεων στο δημόσιο τομέα

Οι τεχνικές (δραστηριότητες) των δημοσίων σχέσεων έχουν ταξινομηθεί (Kies C. 1987) σε:

- *Έντυπη επικοινωνία* που απευθύνεται σε μεγάλο κοινό
- *Προφορική* και / ή *ηλεκτρονική επικοινωνία* με μεγάλες ομάδες πολιτών

- *Γραπτή* και *προφορική επικοινωνία* με έναν πολίτη ή μία μικρή ομάδα πολιτών.

Η έντυπη επικοινωνία περιλαμβάνει: εγκυκλίους, οδηγίες, ανακοινώσεις, newsletters, δελτία τύπου, ετήσιες αναφορές, αφίσες (με μηνύματα π.χ. κατά του καπνίσματος), απολογισμούς πεπραγμένων, προκηρύξεις διαγωνισμών, καταλόγους με στατιστικά στοιχεία, ειδικές εκδόσεις της υπηρεσίας, οδηγούς πληροφόρησης, φυλλάδια και έντυπα ειδικής ενημέρωσης (π.χ. τουριστικά έντυπα που εκδίδει το υπουργείο Τουρισμού), εγχειρίδια κλπ. Αξίζει να υπογραμμισθεί ότι η έντυπη επικοινωνία είναι αποτελεσματική για μεγάλο μέρος των πολιτών, καθώς απευθύνεται σε ένα ευρύ κοινό. Συνεπώς, η δημόσια υπηρεσία οφείλει να δίνει ιδιαίτερη προσοχή στο περιεχόμενο, αλλά και στη διατύπωση των κειμένων της έντυπης επικοινωνίας, για να αποφεύγει τις πολλές διευκρινίσεις και την προσωπική εξυπηρέτηση, της οποία το κόστος είναι πολύ υψηλό. Ένας τρόπος αποσυμφόρησης των ουρών αναμονής στις δημόσιες υπηρεσίες είναι τα έντυπα πληροφόρησης και οι οδηγοί του πολίτη, που πρέπει να βρίσκονται σε όλα τα σημεία της υπηρεσίας.

Η προφορική και / ή *ηλεκτρονική επικοινωνία* απευθύνεται σε μαζικό κοινό. Αυτό το είδος επικοινωνίας επιτυγχάνεται με: δημιουργία ιστοσελίδων, ανακοινώσεις στην τηλεόραση, συνεντεύξεις στο ραδιόφωνο, ομιλίες και παρουσιάσεις, ηλεκτρονικό newsletter, on-line περιγραφές ειδικών υπηρεσιών, παρουσίαση της υπηρεσίας σε ορισμένες ομάδες πολιτών π.χ. στους τοπικούς επιχειρηματίες, στους νοσοκομειακούς ιατρούς, στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις κλπ.

Η γραπτή και *προφορική επικοινωνία* με έναν πολίτη ή μία μικρή ομάδα πολιτών γίνεται απ' όλο το προσωπικό της δημόσιας υπηρεσίας και έχει άμεση ανάδραση (feedback) και αποτελέσματα. Για την εφαρμογή αυτού του είδους της επικοινωνίας χρειάζεται ειδική εκπαίδευση του προσωπικού, σε επίπεδο γνώσεων αλλά και συμπεριφοράς, ώστε να δημιουργείται ένα θετικό κλίμα με τους πολίτες.

Τα *στάδια που πρέπει να υιοθετήσει* μια δημόσια υπηρεσία, ώστε οι δημόσιες σχέσεις να λειτουργούν σε υγιείς βάσεις, είναι τα εξής:

- Να γίνει κατανοητή και να αναλυθεί η παρούσα κατάσταση των Δημοσίων Σχέσεων.
- Να τεθούν στόχοι σε συνάρτηση με τους γενικούς σκοπούς της υπηρεσίας και να δοθεί προτεραιότητα στον σχεδιασμό της επιθυμητής εικόνας της, όπως και στην προώθηση των δράσεων και των υπηρεσιών της.

- Να υπάρχει ένα σύστημα επανατροφοδότησης (feedback), ώστε να ελέγχεται, σε τακτά χρονικά διαστήματα, εάν η δημόσια υπηρεσία απέκτησε την επιθυμητή δημόσια εικόνα της.
- Να δοθεί ιδιαίτερη σημασία στην εκπαίδευση όλου του προσωπικού, ώστε να αναπτυχθούν οι ικανότητες (γνωστικές και συμπεριφοράς) που απαιτούνται για να προωθηθούν οι στόχοι της υπηρεσίας.

Τα *Εργαλεία που μπορούν να χρησιμοποιηθούν* από τη δημόσια υπηρεσία για την υλοποίηση των Δημοσίων Σχέσεων είναι:

- Δελτία Τύπου και ανακοινώσεις
- Ιστοσελίδες και άλλα διαδραστικά εργαλεία (CD, DVD)
- Χορηγίες με συγκεκριμένους στόχους και εκστρατείες ενημέρωσης
- Ανάπτυξη συστήματος Διαχείρισης και Διεκπεραίωσης Παραπόνων για την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη
- Κατάρτιση και υλοποίηση σχεδίου επικοινωνίας και δημοσιότητας
- Κατάρτιση Ανθρώπινου Δυναμικού σε θέματα εξυπηρέτησης του πολίτη
- Δημιουργία Ταυτότητας (π.χ. το Υπουργείο Υγείας προειδοποιεί: το κάπνισμα μπορεί να σκοτώσει)
- Οργάνωση Γραφείου Τύπου
- Διοργάνωση Εκδηλώσεων, Συνεδρίων, Ημερίδων
- Ειδικές Παρουσιάσεις για το έργο που επιτελείται ή ολοκληρώνεται
- Έρευνες και Στατιστικές Αναλύσεις και η δημοσιοποίησή τους
- Συμμετοχή σε κλαδικές και εξειδικευμένες εκθέσεις

8.3.3 Οι Δημόσιες Σχέσεις της υπηρεσίας μέσω διαδικτύου

Οι δημόσιες σχέσεις στο διαδίκτυο είναι πολυσύνθετες και πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή σε κάποιες κεντρικές κατευθύνσεις που πρέπει να ακολουθεί η δημόσια υπηρεσία. Το πρώτο μέλημα είναι η διαδικτυακή παρουσία της δημόσιας υπηρεσίας να συνάδει απόλυτα με τη δημόσια εικόνα που θέλει να δημιουργήσει. Η διαδικτυακή παρουσίαση πιο εύκολα από οτιδήποτε άλλο μπορεί να δημιουργήσει λανθασμένες εντυπώσεις.

Ένας αισθητικά άριστος σχεδιασμένος ιστοχώρος δεν αρκεί. Το περιεχόμενο και η ποιότητα των πληροφοριών που παρέχονται στη διαδικτυακή παρουσία πρέπει να

ταιριάζουν με το υπόλοιπο «προφίλ» της δημόσιας υπηρεσίας και σε σχέση με τα άλλα μέσα που διαθέτει. Δηλαδή, δεν είναι δυνατόν μία δημόσια υπηρεσία να δίνει την εικόνα μιας πολύ δυναμικής και σύγχρονης υπηρεσίας μέσω του διαδικτύου, αλλά παράλληλα οι χώροι όπου στεγάζεται να δίνουν την εντύπωση της παρακμής και της έλλειψης στοιχειώδους οργάνωσης.

Επίσης, ο ιστοχώρος πρέπει να είναι εύκολος στην περιήγηση και ο πολίτης να μπορεί εύκολα να βρίσκει τις πληροφορίες που τον ενδιαφέρουν, καθώς και όλα τα στοιχεία επικοινωνίας με τις υπηρεσίες και τα αρμόδια γραφεία.

Η ιστοσελίδα πρέπει να ανανεώνεται διαρκώς και οι πληροφορίες να είναι επίκαιρες. Δεν υπάρχει λόγος ύπαρξης μιας ιστοσελίδας που δίνει πληροφορίες που έχουν ξεπεραστεί και περιλαμβάνει διαγωνισμούς που έχουν λήξει. Πολύ σημαντικό για τη διαδικτυακή παρουσία της δημόσιας υπηρεσίας είναι να έχει παρουσία στις πρώτες δύο ιστοσελίδες των αποτελεσμάτων των μηχανών αναζήτησης για ερωτήσεις σχετικές με το αντικείμενο και το έργο της. Ειδικά το στοιχείο αυτό διαδραματίζει πολύ σημαντικό ρόλο στις δημόσιες σχέσεις και στην δημόσια εικόνα της υπηρεσίας.

Η δημιουργία Newsletter σε ηλεκτρονική μορφή, παίζει το ρόλο του ηλεκτρονικού περιοδικού και του ηλεκτρονικού ενημερωτικού δελτίου της υπηρεσίας. Η τακτική ενημέρωση για τις δραστηριότητες της υπηρεσίας, καθώς και για τις ειδικές δράσεις που αναλαμβάνει, όταν αποστέλλεται συστηματικά σε ένα μεγάλο αριθμό πολιτών – στόχων, αποτελεί άλλη μια τακτική που ενισχύει τις δημόσιες σχέσεις σε ηλεκτρονικό επίπεδο.

8.4 ΟΙ ΣΧΕΣΕΙΣ ΜΕ ΤΑ ΜΕΣΑ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΣ

8.4.1 Το πλαίσιο των σχέσεων με τα Μ.Μ.Ε.

Στο πλαίσιο των σχέσεων πολλαπλής επικοινωνίας που πρέπει να αναπτύσσει, να βελτιώνει και να διατηρεί, το διοικητικό στέλεχος Δημοσίων Σχέσεων υπάρχει και η σχέση με τα Μέσα Μαζικής Επικοινωνίας.

Η καλλιέργεια καλών σχέσεων με τα ΜΜΕ είναι πολύ σημαντική. Λέγοντας ΜΜΕ εννοούμε τα μέσα (έντυπα ή ηλεκτρονικά), τα οποία έχουν ως αποστολή την ενημέρωση της Κοινής Γνώμης. Για τον δημόσιο τομέα, ως κοινή γνώμη θεωρείται ο κάθε πολίτης που εξυπηρετείται και συναλλάσσεται με αυτόν, αλλά και φορείς ή άλλες δημόσιες υπηρεσίες.

Η σχέση αυτή επηρεάζεται άμεσα και αποφασιστικά από την προσωπικότητα, τις δεξιότητες και την επαγγελματική κατάρτιση του στελέχους των δημοσίων σχέσεων. Πρόκειται για μια σχέση που προκειμένου να αναπτυχθεί, χρειάζεται ιδιαίτερη προσοχή από το τμήμα Δημοσίων Σχέσεων.

Θεωρείται π.χ. εξαιρετικά δύσκολο για ένα δημοσιογράφο να εντοπίσει σε ακατάλληλα Δελτία Τύπου τις απαντήσεις που αναμένει στο γνωστό πακέτο ερωτημάτων: «που; πότε; γιατί;», ή επίσης να παρευρίσκεται σε συνεντεύξεις Τύπου που δεν έχουν αντικείμενο, αλλά στοχεύουν στον εντυπωσιασμό ή καλύπτουν πραγματικά γεγονότα και προσπαθούν να εμφανίσουν ως ορθή μια λανθασμένη πολιτική της δημόσιας υπηρεσίας.

Ένας διευθυντής πρέπει να αποφασίσει, σε ότι αφορά τις δημόσιες σχέσεις:

- Ποιες κατηγορίες μέσων και δημοσιογράφων επιθυμεί να «συγκινήσει», να επηρεάσει ή και απλώς να ενημερώσει και πως;
- Τι εντυπώσεις θέλει να δίνονται στους εκπροσώπους των μέσων;
- Τι μέσα επικοινωνίας προτιμούν περισσότερο οι πολίτες;
- Ποια μηνύματα πρέπει να φτάσουν σε κάθε ομάδα πολιτών;

Κατά την συνεργασία με τα ΜΜΕ, η προετοιμασία αποτελεί έναν θεμελιώδη, αλλά συχνά παραμελημένο κανόνα. Βασικός κανόνας: Αν υπάρχει μια ενδιαφέρουσα ιστορία και προωθηθεί στον κατάλληλο δημοσιογράφο, με τον σωστό τρόπο, θα δημοσιευτεί. Η ουσιαστική δύναμη του Τύπου είναι η ικανότητα να επιλέγει το τι είναι είδηση (Cater Douglas, 1972).

Ορισμένοι *βασικοί άξονες* που μπορούν να βοηθήσουν τα στελέχη Δημοσίων

Σχέσεων, διευθυντές και τμηματάρχες ή προϊσταμένους Γραφείων Τύπου, να αποκομίσουν το μεγαλύτερο δυνατό όφελος κατά την εκστρατεία Δημοσίων Σχέσεων, είναι οι εξής:

- ΄΄Σκεφτείτε καλά τι θέλετε να πείτε΄΄. Αναπτύξτε την ιδέα σας και σκεφτείτε τι θα καταστήσει την πληροφορία σας ενδιαφέρουσα να δημοσιευτεί.
- ΄΄Προωθήστε την πληροφορία σας΄΄ στα κατάλληλα μέσα. Στα τοπικά ΜΜΕ π.χ. θα πρέπει να προωθηθεί μια τοπική εκδήλωση για την συγκέντρωση χρημάτων, ενώ για ένα θέμα ευρύτερης σημασίας, όπως μια τουριστική οδηγία για Έλληνες υπηκόους που ταξιδεύουν στο εξωτερικό, πρέπει να απευθυνθεί στα ΜΜΕ εθνικής και πανελλήνιας εμβέλειας.
- ΄΄ Προωθήστε το σωστό περιεχόμενο΄΄ της πληροφορίας που επιζητούν οι δημοσιογράφοι. Πρώτα από όλα, προσπαθήστε να καταλάβετε τι θέλουν οι δημοσιογράφοι. Διευκρινίστε, π.χ. αν θέλουν μια γενική περιγραφή σχετικά με την ασθένεια «μυέλωμα» ή μια ιστορία με ανθρώπινο ενδιαφέρον σχετικά με το πώς είναι να ζει κανείς με την ασθένεια, ή απλά τα δεδομένα και τις στατιστικές που έχει συγκεντρώσει η υπηρεσία σας.
- Σε μία συνέντευξη Τύπου, ΄΄προετοιμάστε καλά τα βασικά σας μηνύματα΄΄. Βεβαιωθείτε ότι το πρόσωπο που θα μιλήσει έχει έτοιμες ορισμένες στοχευμένες δηλώσεις. Επαναλαμβάνοντας διαρκώς τα βασικά σας μηνύματα, εξασφαλίζετε ότι οι βασικοί σας στόχοι γίνονται αντιληπτοί από τα ΜΜΕ.
- ΄΄Προετοιμάστε΄΄ φωτογραφίες, έντυπο και ηλεκτρονικό υλικό, σχετικά με τις πληροφορίες που δίνετε. Όσο περισσότερες είναι οι φωτογραφίες τόσο το καλύτερο, γιατί δεν υπάρχει τίποτε χειρότερο από το να βλέπει κανείς ένα άρθρο δημοσιευμένο 20 φορές με την ίδια φωτογραφία και στις 20 εκδοχές. Βεβαιωθείτε ότι οι εικόνες που προετοιμάζετε είναι καλής ποιότητας και μπορούν να χρησιμοποιηθούν από τα ΜΜΕ.
- Πριν την παροχή οποιασδήποτε πληροφορίας, είναι καλό να ΄΄δίνετε πληροφορίες΄΄ σχετικά με το υπόβαθρο της υπηρεσίας σας ή των υπαλλήλων που εργάζονται σε αυτήν. Μην θεωρείτε δεδομένο ότι οι δημοσιογράφοι και γενικά οι εκπρόσωποι των ΜΜΕ γνωρίζουν τις λειτουργίες της υπηρεσίας σας. Να θυμάστε πάντα ότι τα ΜΜΕ ασχολούνται με εκατοντάδες ιστορίες.

Μια καλή τεχνική είναι να επαναλαμβάνετε την αποστολή και τους στόχους της υπηρεσίας σας σε κάθε δυνατή ευκαιρία.

- ΄΄Να έχετε πάντα έτοιμο΄΄ ένα φάκελο πληροφοριών για τους δημοσιογράφους, προκειμένου να τους διευκολύνετε όταν ασχολούνται με μία υπόθεση της υπηρεσίας σας ή προετοιμάζονται για μια συνέντευξη. Τα δυο καλύτερα μέσα για την παροχή αυτών των πληροφοριών είναι τα παραδοσιακά τυπωμένα πακέτα πληροφοριών για τον Τύπο ή το πιο μοντέρνο online γραφείο Τύπου. Η πληροφόρηση θα πρέπει να περιλαμβάνει την ιστορία της υπηρεσίας, τις βασικές λειτουργίες της, τα ονόματα των διοικητικών στελεχών, πρόσφατα δελτία Τύπου, πρόσφατες αποφάσεις και εγκυκλίους του υπουργείου που αφορούν τη διεξαγωγή της έρευνας.
- Να θυμάστε ότι ο δημοσιογράφος ποτέ δεν έχει χρόνο για ΄΄χάσιμο΄΄. Συνεπώς, προετοιμάστε επαρκώς το υλικό σας και τις πληροφορίες σας, προκειμένου να αξιοποιηθεί ο χρόνος του παραγωγικά και να δημοσιευθεί αυτό που θέλετε.

Τα βασικά πλεονεκτήματα για τη δημιουργία και διατήρηση καλών Δημοσίων Σχέσεων με τα ΜΜΕ είναι:

- Η διατήρηση στο προσκήνιο της επικαιρότητας σημαντικών δράσεων της υπηρεσίας και η προβολή του έργου που επιτελείται
- Η διοχέτευση του μηνύματος με αξιόπιστο "δημοσιογραφικό" τρόπο
- Η καλλιέργεια θετικής εικόνας για την υπηρεσία
- Η δημιουργία θετικού κλίματος στους δημοσιογράφους
- Ο καλύτερος χειρισμός του αντίκτυπου πιθανής κρίσης και η αποφυγή κόστους χειρισμού κρίσης, όπως υπέρογκα ποσά διαφήμισης για τη διάψευση κάποιων γεγονότων
- Η διευκόλυνση της προβολής της θέσης της υπηρεσίας για διάφορα θέματα, που αφορούν μεγάλα τμήματα των πολιτών.

8.4.2 Αρχές που θα πρέπει να διέπουν τις σχέσεις με τα Μ.Μ.Ε.

Η καλλιέργεια καλών σχέσεων με τα ΜΜΕ υλοποιείται μέσω της ενημέρωσης που παρέχει η δημόσια υπηρεσία προς αυτά. Η ενημέρωση αυτή θα πρέπει να διέπεται από τους παρακάτω βασικούς κανόνες:

α. *Ειλικρίνεια*: Δεν πρέπει να αποκρύπτεται σκοπίμως η αλήθεια των γεγονότων.

β. *Αντικειμενικότητα:* Δεν πρέπει να γίνεται μεροληπτικά η επιλογή των μέσων ή των εκπροσώπων των μέσων. Η επιλογή των μέσων πρέπει να γίνεται βάσει αντικειμένου (π.χ. η οικονομική είδηση να αποστέλλεται με προτεραιότητα στις οικονομικές εφημερίδες κλπ).

γ. *Ακρίβεια χρόνου*: Θα πρέπει έγκαιρα η δημόσια υπηρεσία να στέλνει το πληροφοριακό υλικό και πάντοτε μέσα στις γνωστές προθεσμίες έκδοσης του κάθε μέσου.

δ. *Εγκυρότητα*: Τα στοιχεία και οι πληροφορίες που παρέχονται πρέπει να είναι ελεγμένα, διασταυρωμένα και ακριβή.

8.4.3 Τεχνικές και Εργαλεία ενημέρωσης των Μ.Μ.Ε.

Η δημόσια υπηρεσία για να επιτύχει το στόχο της ενημέρωσης των πολιτών, μέσω της προσέγγισης των ΜΜΕ, οφείλει να χρησιμοποιεί ορισμένες τεχνικές και συγκεκριμένα εργαλεία. Οι τεχνικές και τα εργαλεία συνοψίζονται στα παρακάτω :

- *Γραφείου Τύπου*
- *Δελτία Τύπου (Press Release)*
- *Συνεντεύξεις Τύπου (Press Conference)*
- *Δημοσιογραφικοί φάκελοι (press kits)*
- *Ατομική συνέντευξη εκπροσώπου της υπηρεσίας σε ένα μέσο*
- *Δημοσιογραφικές αποστολές και επισκέψεις*
- *Ανασκευαστικές Επιστολές - Απαντήσεις σε δημοσιεύματα*
- *Αρθρογραφία / παρουσιάσεις*
- *Γεύματα με δημοσιογράφους*
- *Δημιουργία αρχείου ΜΜΕ (Αθηναϊκών και περιφερειακών μέσων) και συνεχής ενημέρωσή του - ανάπτυξη βάσης δεδομένων (database) δημοσιογράφων*
- *Εκπαίδευση στις νέες τεχνολογίες και τεχνικές των μέσων ενημέρωσης (Media training)*
- *Παρακολούθηση και συνεχής αξιολόγηση δημοσιότητας*

Γραφείο Τύπου

Συνήθως η καλύτερη επικοινωνία με τα ΜΜΕ επιτυγχάνεται μέσω του Γραφείου Τύπου του υπουργείου ή της αποκεντρωμένης δημόσιας υπηρεσίας. Το Γραφείο Τύπου συγκεντρώνει όλες εκείνες τις αρμοδιότητες που είναι απαραίτητες για την καλλιέργεια Δημοσίων Σχέσεων με τα ΜΜΕ.

Οι αρμοδιότητες αυτές είναι :

- Δημιουργία καταλόγων και αρχείου, ηλεκτρονικού κατά προτίμηση, με τα ΜΜΕ και τους δημοσιογράφους κατά αντικείμενο, αρμοδιότητα κλπ
- Παρακολούθηση δημοσιότητας των δράσεων της Δ.Υ.
- Ενημέρωση της υπηρεσίας για αναφορές των ΜΜΕ σε συναφή θέματα
- Αρχειοθέτηση δημοσιεύσεων.
- Ενημέρωση των ΜΜΕ για δράσεις και λήψη αποφάσεων της Δ.Υ.
- Καλλιέργεια σχέσεων με τους εκπροσώπους των ΜΜΕ.

Δελτίο Τύπου (Press Release)

Το Δελτίο Τύπου είναι η ανακοίνωση εκ μέρους της δημόσιας υπηρεσίας μιας δραστηριότητας που έχει ως στόχο την καλλιέργεια καλών σχέσεων με διάφορες κατηγορίες πολιτών. Το Δελτίο Τύπου έχει δηλαδή καθαρά ειδησεογραφική και ενημερωτική αποστολή. Ο εκδότης του ΜΜΕ είναι απόλυτα ελεύθερος να επιλέξει αν θα δημοσιεύσει το υλικό, πότε, και πώς.

Η δημόσια υπηρεσία οφείλει να φροντίσει ώστε τα Δελτία Τύπου που εκδίδει να είναι:

- Με ουσιαστικό περιεχόμενο και στόχο.
- Ακριβή και όχι μεροληπτικά.
- Ενδιαφέρονται και να μην είναι απλώς διαφημιστικά.
- Αποδεκτά για δημοσίευση σε ΜΜΕ ευρείας και όχι χαμηλής ακροαματικότητας ή κυκλοφορίας, που απλώς θέλουν να γεμίσουν την ύλη τους.

Η σωστή σύνταξη ενός Δελτίου Τύπου θα πρέπει να διέπεται από ορισμένες αρχές και να πληροί ορισμένες προϋποθέσεις, όπως: (Ξύγγη Μ., 2006) :

- *Σωστή συγγραφή*. Το κείμενο θα πρέπει να είναι σαφές με μικρές προτάσεις και θα πρέπει επίσης να δίδεται απάντηση στο τι, ποιος, που, πότε και γιατί.

Θα πρέπει να περιλαμβάνει την αλήθεια με διασταυρωμένες πληροφορίες και να μην αποτελεί διαφήμιση, όπως προαναφέραμε.

- Να είναι *τυπωμένο* κατά τρόπο που να είναι ευανάγνωστο
- Να έχει *επικεφαλίδα*, ώστε να είναι δυνατόν να περνά κάποιο μήνυμα και να φέρει το όνομα της υπηρεσίας.
- Να έχει *συγκεκριμένη έκταση*. Δεν πρέπει να ξεπερνά τα 2/3 μιας σελίδας Α4.
- Να υπάρχουν *φωτογραφίες*. Η χρήση φωτογραφιών κρίνεται σε ορισμένες περιπτώσεις απαραίτητη, αλλά χρειάζεται προσοχή στην επιλογή τους.

Συνέντευξη Τύπου (Press Conference)

Συνέντευξη Τύπου σημαίνει πρόσκληση των εκπροσώπων των διαφόρων ΜΜΕ σε ένα ορισμένο χώρο, ακόμη και στις εγκαταστάσεις της δημόσιας υπηρεσίας, προς ενημέρωσή τους. Πριν καλέσετε τους φορείς των ΜΜΕ σε συνέντευξη Τύπου θα πρέπει να είστε σίγουροι για:

- Την *Σκοπιμότητα* της Συνέντευξης Τύπου. Ο λόγος θα πρέπει να είναι πολύ σημαντικός. Ο υπεύθυνος του Γραφείου Τύπου και η Διοίκηση της Δ.Υ. θα πρέπει να μελετήσουν πιο μπροστά αν πράγματι είναι απαραίτητη μια τέτοια συνέντευξη.
- Την *Επιλογή* κατάλληλης *ημερομηνίας*. Η Συνέντευξη Τύπου δεν θα πρέπει να συμπίπτει με άλλα σημαντικά γεγονότα.
- Την *Επιλογή* κατάλληλου *χρόνου*. Η ώρα συγκέντρωσης θα πρέπει να είναι μια βολική ώρα για τους δημοσιογράφους. Συνήθως οι ιδανικές ώρες για αυτούς είναι 11:30-13:30 και 17:30-19:30.
- Την *Επιλογή* κατάλληλου *τόπου*. Η προσβασιμότητα, η εγγύτητα, καθώς και η δυνατότητα στάθμευσης αυτοκινήτων παίζουν ρόλο στην προσέλευση.
- *Κατάρτιση καταλόγων* εκπροσώπων. Θα πρέπει να συντάσσεται ένας κατάλογος των εκπροσώπων των ΜΜΕ που ενδιαφέρουν. Κατάλογος που θα αφορά τον ημερήσιο πολιτικό τύπο, ημερήσιο οικονομικό τύπο, περιοδικό ειδικευμένο τύπο, ραδιόφωνο, τηλεόραση κλπ.
- *Προσκλήσεις*. Θα πρέπει, να γίνει προετοιμασία των προσκλήσεων και της συνοδευτικής επιστολής. Η αποστολή των προσκλήσεων θα πρέπει να γίνει 10-15 ημέρες πριν το γεγονός. Θα πρέπει επιπλέον να παρακολουθείται τηλεφωνικά η εξέλιξη των συμμετοχών στη συγκέντρωση.

- *Τεχνικά χαρακτηριστικά* της συγκέντρωσης. Θα πρέπει να γίνει από το προσωπικό του Γραφείου Τύπου σχολαστική επίβλεψη της χωροταξίας, της διακόσμησης, των ηχητικών εγκαταστάσεων και των τυχόν εποπτικών μέσων. Επίσης, πρέπει να υπάρχει πρόβλεψη για ειδική προβολή ή για σύστημα μετάφρασης. Επιπρόσθετα, θα πρέπει να προβλεφθεί η φωτογραφική κάλυψη, η μαγνητοσκόπηση της παρουσίασης και των συζητήσεων, καθώς και η παροχή συμβολικών δώρων. Τα δώρα θα πρέπει να έχουν την κατάλληλη αξία, ώστε να έχουν τον χαρακτήρα της φιλοφρόνησης και όχι της δωροδοκίας.
- *Παράθεση μπουφέ.* Θα πρέπει να οργανωθεί με εδέσματα συμβατά με τη μορφή και το χώρο της εκδήλωσης.

Δημοσιογραφικός φάκελος (press kit)

Ο Δημοσιογραφικός Φάκελος (Press Kit) είναι ένας φάκελος που προσφέρεται στους προσκεκλημένους εκπροσώπους των ΜΜΕ και που περιλαμβάνει:

- Το Δελτίο Τύπου του γεγονότος και τις βασικές πληροφορίες του.
- Αναλυτικό ενημερωτικό υλικό για τη Δ.Υ.
- Σύντομα βιογραφικά σημειώματα των ομιλητών με τις ομιλίες τους.
- Μπλοκ με μολύβι.

Στόχος του Δημοσιογραφικού Φακέλου είναι να διευκολύνει τον δημοσιογράφο προκειμένου να έχει μια καλύτερη εικόνα γύρω από ένα θέμα, αλλά και για την υπηρεσία. Επίσης, το πληροφοριακό υλικό που περιέχεται μέσα στο φάκελο θα πρέπει να αποστέλλεται και σε δημοσιογράφους που δεν μπόρεσαν για διάφορους λόγους να παρακολουθήσουν μια ενημέρωση ή μια συνέντευξη Τύπου.

Ατομική Συνέντευξη

Αυτή πραγματοποιείται με πρωτοβουλία της δημόσιας υπηρεσίας ή του δημοσιογράφου συγκεκριμένου ΜΜΕ. Θεωρείται αποτελεσματική τεχνική, ιδιαίτερα με ΜΜΕ που εξειδικεύονται στο χώρο δραστηριοτήτων της δημόσιας υπηρεσίας.

Ορισμένοι πρακτικοί κανόνες για ατομικές συνεντεύξεις με τα ΜΜΕ είναι:

- *Κατάλληλη Προετοιμασία.* Να ξέρετε για ποιο λόγο δίνετε την συνέντευξη, γιατί τα ΜΜΕ σας επέλεξαν, ποια είναι τα θέματα/ προβλήματα, ποιός είναι ο

δημοσιογράφος και το μέσο δημοσίευσης, πόσος διαθέσιμος χρόνος υπάρχει, ποιο είναι το κοινό και ποιες οι πιθανές ερωτήσεις.

- *Γνώση του δημοσιογράφου*. Διερεύνηση αν προτιμά γραπτές ή προφορικές πληροφορίες και πότε λήγουν οι προθεσμίες για δημοσίευση.
- Να υπάρχουν *προτεραιότητες* και ετοιμότητα για απαντήσεις και σε δύσκολες ερωτήσεις. Να προετοιμάζετε δυο-τρία βασικά μηνύματα, πριν μιλήσετε, και να τα επαναλαμβάνετε σε κάθε ευκαιρία που σας δίνεται.
- *Σαφήνεια, συντομία* και *αυτοπεποίθηση*. Επίσης, να θυμάστε ότι ξέρετε περισσότερα από ό,τι οι δημοσιογράφοι σχετικά με το θέμα.
- *Κατανόηση της ερώτησης και συγκεκριμένες απαντήσεις*. Οι απαντήσεις εκτός θέματος γίνονται άμεσα αντιληπτές από το κοινό.
- Όποτε αυτό είναι δυνατό, *χρησιμοποίηση εικόνων* και δυνατότητα επικοινωνίας των δημοσιογράφων με τρίτους ή παρουσίαση μελετών, προς επιβεβαίωση των λεχθέντων. Χρησιμοποίηση κατάλληλων όρων και επαρκής εξήγηση.
- Στην περίπτωση που *δεν ξέρετε μια απάντηση*, είναι προτιμότερο να το *πείτε*. Αποφύγετε να πείτε ψέματα, να κάνετε υποθέσεις ή να αντιδράσετε έντονα στον δημοσιογράφο. Αποφεύγετε να λέτε "κανένα σχόλιο" και μην επαναλαμβάνετε αρνητικά σχόλια.
- Να θυμάστε ότι τίποτα δεν είναι "*εμπιστευτικό*". Ποτέ να μη λέτε σε ημοσιογράφους οτιδήποτε δεν θα θέλατε να δείτε τυπωμένο ή δημοσιευμένο. Η συνέντευξη αρχίζει από την στιγμή που συναντάτε τον δημοσιογράφο και τελειώνει όταν φύγετε από τις εγκαταστάσεις του μέσου. Καθ' όλη αυτή την διάρκεια, όλα όσα λέτε είναι εντός πρακτικών και μπορούν να δημοσιευτούν.

Δημοσιογραφικές αποστολές και επισκέψεις

Αυτές αποτελούν αποτελεσματικούς τρόπους ενημέρωσης των ΜΜΕ, ιδιαίτερα για τις δημόσιες υπηρεσίες. Σημαντικό στοιχείο στην τεχνική αυτή αποτελεί η «διευκόλυνση» των δημοσιογράφων σε δραστηριότητες, όπως στη μετακίνηση, στα γεύματα και στη φιλοξενία γενικότερα.

Η δημόσια υπηρεσία, μέσω αυτών των επισκέψεων, προσδοκά την καλλιέργεια καλύτερης επικοινωνίας με τα μέσα, με στόχο την βελτίωση της παρουσίασής της και τη διαμόρφωση θετικής εικόνας από τους πολίτες.

Ανασκευαστικές Επιστολές - Απαντήσεις σε δημοσιεύματα

Όσο καλύτερα λειτουργούν οι Δημόσιες Σχέσεις και το Γραφείο Τύπου της δημόσιας υπηρεσίας, τόσο σπανιότερα θα παρουσιάζεται η ανάγκη να δίδεται απάντηση σε δυσμενή δημοσιεύματα. Εφόσον παραστεί ανάγκη, οι απαντήσεις αυτές θα πρέπει να έχουν τα εξής χαρακτηριστικά :

- Να τεκμηριώνουν "αντικειμενικά" και χωρίς συναισθηματική φόρτιση την απάντηση.
- Να δίδονται πληροφορίες χωρίς περιττά σχόλια ή υπονοούμενα.
- Να μην υπάρχουν αιχμές κατά του εντύπου που τα έχει δημοσιεύσει.

8.5 Η ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ ΜΕ ΤΟΥΣ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΟΥΣ

Οι σχέσεις με τους εργαζόμενους καλούνται εσωτερικές δημόσιες σχέσεις ή ενδοεπιχειρησιακές (ενδοεταιρικές) σχέσεις και αποτελούν έναν από τους κρίσιμους παράγοντες επιτυχίας ενός οργανισμού ή μιας υπηρεσίας. Για όλες τις επιχειρήσεις το ανθρώπινο δυναμικό είναι ένας από τους πόρους λειτουργίας τους, αλλά ειδικά στο δημόσιο τομέα είναι ο κυρίαρχος πόρος. Μόνο οι άνθρωποι μπορούν να σκέφτονται, να προγραμματίζουν, να ανταποκρίνονται στα αιτήματα πολιτών, να επιλύουν προβλήματα, να εισηγούνται προτάσεις και να δημιουργούν.

Οι σχέσεις με τους εργαζόμενους αναφέρονται στα θέματα εκείνα που παροτρύνουν τους υπαλλήλους να συμβάλλουν στην παραγωγικότητα και την αποτελεσματικότητα της δημόσιας υπηρεσίας. Επίσης, στοχεύουν στην ενίσχυση της κατανόησης μεταξύ των υπαλλήλων, αλλά και στην ανάπτυξη των σχέσεων μεταξύ τους, καθώς και με τη διοίκηση της υπηρεσίας.

8.5.1 Πλεονεκτήματα εσωτερικών δημόσιων σχέσεων

Οι εσωτερικές δημόσιες σχέσεις αποτελούν ένα πεδίο που παραμελείται συχνά στο δημόσιο τομέα. Η συνεισφορά ενός στρατηγικού προγράμματος Εσωτερικών Δημοσίων Σχέσεων είναι ιδιαίτερα σημαντική, καθώς μπορεί:

- Να μειώσει τις εντάσεις μεταξύ των υπαλλήλων, με την ενεργοποίηση όλων στην επίτευξη ενός κοινού σκοπού και στην ανάπτυξη ομαδικού πνεύματος συνεργασίας.
- Να μειώσει τις εντάσεις μεταξύ των υπαλλήλων και της διοίκησης. Αυτό επιτυγχάνεται με τη δημιουργία του κατάλληλου καναλιού επικοινωνίας μεταξύ τους. Οι προϊστάμενοι όλων των βαθμίδων οφείλουν να διαχειρίζονται και να διευκολύνουν τη ροή της πληροφόρησης «από πάνω προς τα κάτω» (downward communication) και «από κάτω προς τα πάνω» (upward communication).
- Να οδηγήσει στη δημιουργία θετικού εργασιακού κλίματος, όπου οι δημόσιοι υπάλληλοι να εργάζονται περισσότερο αποτελεσματικά. Η δημιουργία κατάλληλου εργασιακού κλίματος οδηγεί πιο εύκολα στη δέσμευση των υπαλλήλων σε στόχους και σε υποστήριξη των αποφάσεων της διοίκησης.
- Να ενισχύσει το αίσθημα ευθύνης και της ανάληψης πρωτοβουλιών

- Να μειώσει τις πολλές «δικαιολογημένες» απουσίες από τη δημόσια υπηρεσία
- Να διευκολύνει διαχείριση πιθανής κρίσης, καθώς όλοι οι υπάλληλοι είναι ενημερωμένοι, υπεύθυνοι και έτοιμοι να εκτελέσουν το έργο τους.

8.5.2 Οι σημαντικές συνιστώσες για ένα επιτυχημένο πρόγραμμα εσωτερικών δημόσιων σχέσεων

Οι πλέον σημαντικές συνιστώσες είναι:

Η Γνώση. Είναι σημαντική σε κάθε επικοινωνιακό πρόγραμμα. Όταν οι δημόσιοι υπάλληλοι γνωρίζουν πολύ καλά αυτό που υλοποιούν και έχουν όλες τις κατάλληλες πληροφορίες στη διάθεσή τους, τότε μπορούν να εργαστούν αποτελεσματικά.

Το αίσθημα ευθύνης. Ο υπάλληλος χρειάζεται να νιώθει υπεύθυνος, για να μπορέσει να αποδώσει έγκαιρα και αποτελεσματικά. Όσο νιώθει ότι η ευθύνη ανήκει σε άλλες, ανώτερες θέσεις ευθύνης από τη δική του θέση εργασίας, στις περισσότερες περιπτώσεις ενεργεί αδιάφορα ή μηχανικά. Επομένως, χρειάζεται ένας βαθμός ευθύνης για κάθε θέση εργασίας, όσο χαμηλά κι αν βρίσκεται αυτή στην ιεραρχία. Έτσι, π.χ., ακόμη και ο θυρωρός του υπουργείου, πρέπει να αισθάνεται υπεύθυνος για τις πληροφορίες που δίνει και να μην μεταφέρεται η υπευθυνότητα της δικής του θέσης στον έλεγχο που γίνεται από τον άμεσο προϊστάμενό του. Συνήθως, οι αδιάφοροι δημόσιοι υπάλληλοι προκύπτουν στις περιπτώσεις που νιώθουν ότι τους ασκείται αυστηρός έλεγχος από τον άμεσο και τους έμμεσους προϊσταμένους, αλλά και όταν φέρουν χαμηλού επιπέδου ευθύνη για το αποτέλεσμα του έργου που επιτελούν.

Η αξία της θέσης εργασίας. Ο δημόσιος υπάλληλος πρέπει να αισθάνεται ότι η θέση εργασίας την οποία κατέχει είναι σημαντική και συμβάλλει στην επίτευξη ενός ορισμένου αποτελέσματος.

8.6 ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΓΙΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΕΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ

Βασικές προϋποθέσεις για αποτελεσματικές Δημόσιες Σχέσεις στο δημόσιο τομέα είναι οι εξής:

- Από οργανωτικής άποψης, είναι απαραίτητο να δίνονται ουσιαστικές και επιτελικές αρμοδιότητες στο τμήμα Δημοσίων Σχέσεων ή στο ανάλογο τμήμα ή διεύθυνση.
- Η υπηρεσία οφείλει να παρέχει και να οργανώνει θεωρητική και πρακτική εκπαίδευση στην ομάδα Δημοσίων Σχέσεων, σε ό,τι αφορά τις σχέσεις με τα ΜΜΕ.
- Χρειάζεται να αξιοποιούνται επικοινωνιακά τα στελέχη όλων των βαθμίδων, ακόμη και οι απλοί υπάλληλοι. Όσο περισσότερους «πρέσβεις» έχουν οι δημόσιες υπηρεσίες προς τα έξω, τόσο καλύτερα, υπό την προϋπόθεση, βέβαια, ότι ο καθένας είναι υπεύθυνος να μιλά για τα θέματα αρμοδιότητάς του.
- Η εκπροσώπηση της δημόσιας υπηρεσίας απέναντι στα ΜΜΕ θα πρέπει να αποφασίζεται κατά περίπτωση και ανάλογα με το θέμα. Ο κατάλληλος εκπρόσωπος πρέπει να βρίσκεται στο κατάλληλο μέσο.
- Το τηλεφωνικό κέντρο είναι ίσως το πιο εκτεθειμένο επικοινωνιακά σημείο της δημόσιας υπηρεσίας. Συχνά επηρεάζει καίρια τη δημόσια εικόνα της.
- Η αξιοποίηση των δυνατοτήτων που προσφέρει το διαδίκτυο μπορεί να δώσει ανταγωνιστικό πλεονέκτημα στο δημόσιο τομέα. Οι δημόσιες υπηρεσίες πρέπει να επενδύσουν στη βαθιά κατανόηση των «επαναστατικών» δυνατοτήτων του.
- Η δημόσια υπηρεσία πρέπει να διαφοροποιεί το μήνυμά της, σύμφωνα με την ομάδα πολιτών-στόχων. Η στοχευμένη επικοινωνία, με το κατάλληλο προγραμματισμό των μέσων, μπορεί να αποδειχθεί όχι μόνον ιδιαίτερα αποτελεσματική, αλλά και περισσότερο αποδοτική από τη «μαζική».
- ΄΄Ανακοινώνω΄΄ δεν σημαίνει ΄΄επικοινωνώ΄΄. Δηλαδή, η δημόσια υπηρεσία δεν πρέπει να περιμένει θεαματικά αποτελέσματα από την έκδοση μιας ανακοίνωσης. Όλα τα μέσα και όλοι οι εργαζόμενοι πρέπει να συμβάλλουν στην επικοινωνία.

- Η επικοινωνιακή πολιτική μιας δημόσιας υπηρεσίας πρέπει να ανταποκρίνεται στη γενική στρατηγική της. Αν μια υπηρεσία δεν έχει σαφή επιχειρησιακή στρατηγική, τότε μάλλον δεν χρειάζεται ούτε επικοινωνία. Επίσης, αν μια υπηρεσία δεν έχει κάτι ουσιαστικό να πει, η σιωπή είναι μάλλον η πιο κατάλληλη «επικοινωνία».
- Η καλή επικοινωνία δεν είναι τόσο θέμα πόρων, όσο στρατηγικής, δημιουργικότητας και οργάνωσης.
- Οι δημόσιες υπηρεσίες δεν πρέπει να καλύπτουν τα πραγματικά γεγονότα, όσο «σκληρά» κι αν είναι. Αντίθετα, πρέπει να προσεγγίζουν ένα «δύσκολο» θέμα με δική τους πρωτοβουλία και συνεπώς με τους δικούς τους όρους (επιλογή χρονικής στιγμής, επιχειρημάτων, συνθηκών κ.ά.).
- Συχνότατα η καλύτερη επικοινωνιακή άμυνα είναι η επικοινωνιακή επίθεση. Αυτό σημαίνει ότι ένα δύσκολο θέμα πρέπει να διαχειρίζεται αποτελεσματικά από την αρχή, πριν πάρει μεγάλες διαστάσεις. Ακόμη και μια διαχείριση κρίσης αντιμετωπίζεται καλύτερα με επιθετική πληροφόρηση, παρά με επικοινωνιακή άμυνα.
- Κάθε επικοινωνία ενέχει κινδύνους. Δεν υπάρχει αλάνθαστη επικοινωνία. Κάθε ενέργεια πρέπει να έχει σαφές όφελος και να συνδέεται με κατανόηση των σχετικών κινδύνων. Η επικοινωνιακή «ομάδα» μπορεί να υποστεί και κάποιες επικοινωνιακές «ήττες». Το ζητούμενο όμως είναι να κερδίσει την «τελική προσπάθεια», δηλαδή να πετύχει να διαμορφώσει θετική εικόνα για την υπηρεσία.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνόγλωσση

1. Kotler P (1994), *Μάρκετινγκ Μάνατζμεντ*, Έκδ. Interbooks, Αθήνα.
2. Κουτούπης Θ. (1990), *Νέος Πρακτικός Οδηγός Δημοσίων Σχέσεων,* Έκδ. Γαλαίος.
3. Κουτρομάνος Κ., Μαντάς Ν., Μοσχονάς Η., Σερδάκης Ν. (2002), *Δημόσιες Σχέσεις*, Έκδοση Α', Οργανισμός Εκδόσεως Διδακτικών Βιβλίων, Αθήνα.
4. Μαγνήσαλης Κ. (1995), *Ο Προγραμματισμός στις Δημόσιες Σχέσεις*, Interbooks, Αθήνα.
5. Μαγνήσαλης Κώστας (1995), *Δημόσιες σχέσεις: μια λειτουργία επικοινωνίας για τον καθένα*, Interbooks, (7η έκδοση), Αθήνα.
6. Μπίλλης Λ. (1999), «*Επικοινωνία - Δημόσιες Σχέσεις, οργανωσιακή & κοινωνικοοικονομική προσέγγιση*», Interbooks, Αθήνα.
7. Ξύγγη Μ. (2006), «*Δημόσιες Σχέσεις: Προγραμματισμός και σωστή επικοινωνία με το κοινό σας*», εκδ. Προπομπός, (2η έκδοση).
8. Παπαδημητρίου Θ. (1985), «*Αρχές Marketing*», Α. Παπαδημητρίου, Αθήνα.
9. Πιπερόπουλος Γ. (1996), «*Επικοινωνώ Άρα Υπάρχω, Δημόσιες Σχέσεις και Επικοινωνία*», Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα.
10. Wilcox D., P. Ault, W. Agee (1998), «*Δημόσιες Σχέσεις, στρατηγικές και τεχνικές*», 4η Έκδ., Επιμέλεια Ν. Σαρρής, Εκδόσεις «Έλλην», Αθήνα.

Ξενόγλωσση

11. Baskin O., C. Aronoff, D. Lattimore (1997), «*Public Relations, the Profession and the Practice*», USA: McGraw Hill.
12. Beard M. (2001), «*Running a Public Relations Department*», London: Kogan Page.
13. Brindley, L. (1990), «*Public relations and publicity*». In: Academic Library management. LA.
14. Cater Douglas (1972), «*Press Policies and Popular Government*» Washington DC: American Enterprise Institute.

15. Cutlip Scott (1994), «*The Unseen Power : Public Relations*», Hillsdale, NJQ Lawrence Erlbaum Associates.
16. Caywood C. (ed.)(1997), «*The Handbook of Public Relations & Integrated Communications*», McGraw Hill, USA.: McGraw Hill
17. Center A., P. Jackson (1995), «*Public Relations Practices, Managerial Case Studies & Problems*», 5th Ed. Prentice Hall.
18. Goldman, Jordan (1984), «Public relations in the marketing mix: introducing vulnerability relations». Chicago , IL: Crain Books
19. Gruning J. E. (1993), «*P.R. vs. Marketing*», JAABC Journal Communication World.
20. Hendrix, Jerry A. (2001), «Public relations cases», Wadsworth series in mass communication and journalism.
21. Jefkins F. (1994), «*Public Relations Techniques*», 2nd Ed., Butterworth Heinemann.
22. Kies, C. (1987), «*Marketing and public relations for libraries. Metuches*», N.J.: Scarecrow Press.
23. LedinghamJohn A., Bruning, Stephen D. (2000), «Public relations as relationship management:a relational approach to the study and practice of public relations». LEA's communication series.
24. Lippmann W. (1997), «*Public Opinion*», Free Press Paperbacks, New York, with a new foreword by Ronald Steel.
25. Marshall, N. J. (March 2001), «*Public relations in academic libraries*». The Journal of Academic Librarianship, vol.27, n.2.
26. Rogers, Rutherford and Weber, David C. (1971), «University Library Administration». New York: The Wilson Comp.
27. Usherwood, B. (1974), «*Library public relations: an introduction*». In: Management / edited by Gileon Holryd. London: Clive Bingley.
28. Young Yun Kim (1984), «*Searching for creative imagination*» in William B. Gudykunst (ed.): Methods for intellectual communication research, London. Madison: University of Wisconsin Press

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Μελέτη Περίπτωσης Ι

Σε ένα δημόσιο οργανισμό που δραστηριοποιείται στην ηλεκτρική ενέργεια συνταξιοδοτείται ο Διευθύνων Σύμβουλος και αντικαθίσταται από άλλον. Ο νέος Διευθύνων Σύμβουλος προγραμματίζει συναντήσεις με τους προϊσταμένους των Διευθύνσεων του οργανισμού. Τα θέματα που θα συζητηθούν στην συνάντηση και για τα οποία πρέπει να υπάρξει επαρκής προετοιμασία και να υποβληθούν συγκεκριμένες προτάσεις από τα αρμόδια στελέχη, είναι:

- Ανάπτυξη των δραστηριοτήτων του οργανισμού με σεβασμό προς το περιβάλλον και τους κατοίκους των περιοχών που εξορύσσεται ο λιγνίτης, δεδομένου ότι έχουν υπάρξει τα τελευταία δύο χρόνια σοβαρές αντιδράσεις από μαζικούς φορείς της περιοχής.
- Η κατάσταση που έχει προηγηθεί έχει κάνει επιφυλακτικούς τους επενδυτές και η μετοχή του οργανισμού ακολουθεί καθοδική πορεία, αν και οι προοπτικές ανάπτυξης εμφανίζονται πολύ καλές.
- Είναι απαραίτητο του οργανισμούο οργανισμός να σχεδιάσει ένα πρόγραμμα ενημέρωσης, τόσο των κατοίκων των περιοχών, όσο και των ενδιαφερόμενων επενδυτών.

Στην περίπτωση που συμμετείχατε στην σύσκεψη αυτή ως υπεύθυνος/η του Γραφείου Δημοσίων Σχέσεων της επιχείρησηςτου οργανισμού, ποιες ενέργειες θα προτείνατε;

Μελέτη Περίπτωσης ΙΙ

Το Δημοτικό Συμβούλιο ενός νησιού εκφράζει κατά την συνεδρίασή του την έντονη ανησυχία του για ένα ναυτικό ατύχημα που έγινε και την μικρή, καταρχήν, ρύπανση των δυτικών ακτών του. Με δεδομένο ότι αφενός μεν το νησί υποδέχεται μεγάλο αριθμό τουριστών κάθε έτος, αφετέρου δε με την αλιεία ασχολείται σημαντικός αριθμός κατοίκων, έχει αναπτυχθεί αίσθημα ιδιαίτερης ανησυχίας τόσο στις τοπικές αρχές, όσο και στο σύνολο σχεδόν των πολιτών.

Η πλοιοκτήτρια εταιρία αρνείται καταρχήν την ευθύνη της για το ναυάγιο και την επιρρίπτει σε δημόσιους και δημοτικούς φορείς που δεν είχαν σηματοδοτήσει επαρκώς τα αβαθή σημεία του κόλπου που οδηγούσε στο λιμάνι. Ο δήμαρχος καλεί σε έκτακτη σύσκεψη τα αρμόδια διευθυντικά στελέχη του δήμου, έτσι ώστε με τις κατάλληλες εισηγήσεις να ληφθούν αποφάσεις πέρα των τεχνικών θεμάτων και για την πολιτική που πρέπει να ακολουθηθεί, προκειμένου:

- Να ενημερωθούν σωστά οι κάτοικοι, να μην παραπληροφορούνται και να μην πανικοβάλλονται.
- Να ενεργοποιηθούν οι κάτοικοι και να προσφέρουν ουσιαστική βοήθεια στην αποκατάσταση του περιβάλλοντος
- Να ενημερωθούν κατάλληλα τα αρμόδια κατά περίπτωση στελέχη του δήμου και στη συνέχεια να ενημερώνουν κατάλληλα τους δημόσιους φορείς.
- Να ενημερωθούν κατάλληλα τα αρμόδια κατά περίπτωση στελέχη του δήμου και να βρίσκονται σε συνεχείς διαβουλεύσεις με την πλοιοκτήτρια εταιρία για την από κοινού αντιμετώπιση του προβλήματος.
- Να ενημερωθούν κατάλληλα τα αρμόδια κατά περίπτωση στελέχη του δήμου, ώστε να προβούν στις απαραίτητες ενέργειες για ενημέρωση των αρμόδιων τουριστικών πρακτόρων και των άλλων φορέων για το πρόβλημα που προέκυψε και την δυνατότητα αντιμετώπισής του.

Στην περίπτωση που συμμετείχατε στην σύσκεψη αυτή ως υπεύθυνος/η του Γραφείου Δημοσίων Σχέσεων του δήμου, ποιες ενέργειες θα προτείνατε;

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9: ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ ΜΕ ΤΟΝ ΠΟΛΙΤΗ

9.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Είναι γενικά παραδεκτό από πολλούς ότι οι σχέσεις δημόσιων λειτουργών – πολιτών, πολλές φορές δημιουργούν εντάσεις και εμφανίζουν προβλήματα που δείχνουν μια υποκρυπτόμενη παθογένεια της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Ο κόσμος που θέλει να εξυπηρετηθεί αντιμετωπίζει πολλές φορές αδιαφορία ή τουλάχιστον έτσι αντιλαμβάνεται τις σχέσεις του με τις δημόσιες υπηρεσίες. Εάν η αδιαφορία είναι ένα σύμπτωμα της προβληματικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, το αίτιο είναι αλλού. Η υπηρεσιοκεντρική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης ευθύνεται για τη στρεβλή λειτουργία της, με την έννοια της επιβολής μιας υπηρεσίας πάνω στους πολίτες και όχι της εξυπηρέτησης των αναγκών των πολιτών. Η εξυπηρέτηση των αναγκών των πολιτών αναδεικνύει την αναγκαιότητα της πραγματικής επικοινωνίας μαζί τους. Ο δρόμος προς μια πολιτοκεντρική δημόσια διοίκηση, περνά μέσα από τη δημιουργία ενός κλίματος εμπιστοσύνης και αμοιβαίου σεβασμού μεταξύ των δημόσιων λειτουργών και πολιτών. Αυτό σημαίνει ότι οι πολίτες πραγματικά επικοινωνούν τις ανάγκες τους προς την δημόσια διοίκηση και από την άλλη οι δημόσιοι λειτουργοί επικοινωνούν προς τους πολίτες τους κανόνες με τους οποίους οφείλουν οι πολίτες να προσαρμοστούν. Η αναγκαιότητα αυτή δημιουργεί ένα κοινό χώρο συνεννόησης, μεταξύ πολιτών και δημόσιων λειτουργών, με συνεκτικό κρίκο τους κανόνες και τις προϋποθέσεις αποτελεσματικής διαπροσωπικής επικοινωνίας. Ο δρόμος της εξυπηρέτησης του πολίτη και η πολιτοκεντρική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης περνά αναγκαστικά μέσα από την ανάπτυξη ενός κοινού χώρου συνεννόησης μεταξύ πολιτών και δημόσιων λειτουργών. Ο σκοπός του κεφαλαίου τούτου είναι η ανάδειξη της λειτουργίας της διαπροσωπικής επικοινωνίας μεταξύ των δημόσιων λειτουργών και πολιτών, ως υψίστης σημασίας προϋπόθεση της μετάβασης προς μια πολιτοκεντρική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.

Τα προσδοκώμενα αποτελέσματα του κεφαλαίου είναι:

- να εξηγηθεί τι σημαίνει πολιτοκεντρική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης
- να ερμηνευθεί πως σχηματίζεται ο κοινός χώρος συνεννόησης μεταξύ δημόσιων λειτουργών και πολιτών
- να κατανοηθεί πως η συμπεριφορά των δημόσιων λειτουργών αναπαράγει συμπεριφορές των πολιτών
- να παρουσιασθούν ορισμένες τεχνικές που βοηθούν τη δημιουργία ενός κοινού χώρου επικοινωνίας και συνεννόησης μεταξύ δημόσιων λειτουργών και πολιτών

- ♦ να παρουσιασθεί η σημασία της γλώσσας του σώματος στην αποτελεσματική διαπροσωπική επικοινωνία
- ♦ να προταθούν τρόποι αντιμετώπισης δύσκολων καταστάσεων που δημιουργούνται από το αρνητικό επικοινωνιακό κλίμα μεταξύ δημόσιων λειτουργών και πολιτών

Το κεφάλαιο τούτο αναφέρεται στην αναγκαιότητα, στις προϋποθέσεις και στα μέσα της δημιουργίας ενός κοινού χώρου συνεννόησης μεταξύ δημόσιων λειτουργών και πολιτών, ώστε να λειτουργήσει η δημόσια διοίκηση πολιτοκεντρικά. Κατ' αρχάς γίνεται μια αναφορά στο τι σημαίνει εξυπηρέτηση του πολίτη και πώς επιτυγχάνεται μέσα από τη δημιουργία ενός κοινού χώρου επικοινωνίας και κατανόησης μεταξύ των πολιτών και δημόσιων λειτουργών. Στη συνέχεια ερμηνεύεται το πώς η συμπεριφορά των δημόσιων λειτουργών ανατροφοδοτεί τις συμπεριφορές των πολιτών, είτε αρνητικές είναι αυτές, είτε θετικές. Η ενδοψυχική διεργασία της επικοινωνίας ερμηνεύει τις συνηθισμένες παγίδες στις οποίες πέφτουν χωρίς να το συνειδητοποιήσουν, ως επί το πλείστον οι δημόσιοι λειτουργοί, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται προβλήματα εκεί που δεν υπάρχουν. Παρουσιάζονται στη συνέχεια ορισμένες τεχνικές βελτίωσης της διαπροσωπικής επικοινωνίας -παράθυρο Yohari και ανάλυση διαπροσωπικών σχέσεων - με έμφαση στις τεχνικές ακροάσεων αλλά και ερωτήσεων. Τέλος, παρουσιάζονται τρόποι αντιμετώπισης δύσκολων καταστάσεων, που δημιουργούνται από δύστροπους πολίτες.

9.2 ΤΙ ΣΗΜΑΙΝΕΙ ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

Ο διεθνούς αναγνώρισης καθηγητής του Μάνατζμεντ Peter Drucker αναφέρει ότι, εάν δεν υπήρχαν οι πελάτες, δεν θα υπήρχε ανάγκη των επιχειρήσεων. Η εξυπηρέτηση λοιπόν των πολιτών είναι ο λόγος ύπαρξης του δημόσιου τομέα. Η εξυπηρέτηση του πολίτη και όχι απλά ή διεκπεραίωση υποθέσεων απαιτεί μια νέα νοοτροπία, μια νέα στάση και νέες αξίες, οι οποίες συνοδευόμενες από μια σειρά ευέλικτων υποστηρικτικών δομών και μέσων, ανασχηματίζουν την παραδοσιακή υπηρεσιοκεντρική μορφή της εξυπηρέτησης στη σύγχρονη πολιτοκεντρική της μορφή. Ένας κρίσιμος συντελεστής της πολιτοκεντρικής εξυπηρέτησης είναι ο υπάλληλος επαφής με τους πολίτες. Οι υπάλληλοι που έρχονται σε πρώτη επαφή με τους πολίτες διαδραματίζουν σημαντικότατο ρόλο σ' όλη τη διεργασία της εξυπηρέτησης, γι' αυτό οι υπάλληλοι αυτοί θα πρέπει να είναι εκπαιδευμένοι, να έχουν όλη την υποστήριξη που χρειάζονται από τη διοικητική ιεραρχία και επομένως την εξουσιοδότηση να παρέχουν τις υπηρεσίες που προσδοκούν οι πολίτες. Η εξυπηρέτηση του πολίτη ξεκινά από τον υπάλληλο και ένας δυσαρεστημένος υπάλληλος δεν μπορεί να παράσχει ικανοποιητικές και ποιοτικές υπηρεσίες στον πολίτη. Πάνω απ' όλα αποτελεσματική εξυπηρέτηση σημαίνει ικανότητα διαπροσωπικής επικοινωνίας εκ μέρους όλων των υπαλλήλων και ιδιαίτερα των υπαλλήλων άμεσης επαφής με τους πολίτες.

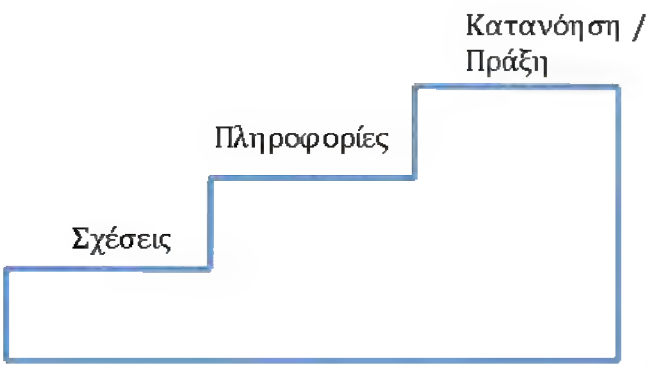
9.3 ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ ΩΣ ΚΟΙΝΟΣ ΧΩΡΟΣ ΚΑΤΑΝΟΗΣΗΣ

Ένας κρίσιμος παράγοντας στις σχέσεις πολίτη – υπαλλήλου είναι η ικανότητα του υπαλλήλου να επικοινωνεί διαπροσωπικά με τον πολίτη. Επικοινωνία σημαίνει «να έχεις την ικανότητα να περνάς το μήνυμά σου απέναντι, στον άλλον, με τέτοιο τρόπο ώστε να γίνει κατανοητό και αποδεκτό, όπως επίσης να είσαι δεκτικός στην ανταπόκριση του άλλου». Πάνω απ' όλα επικοινωνία σημαίνει η ικανότητα δημιουργίας ενός κοινού χώρου κατανόησης μεταξύ δύο ατόμων (Barker, 2000) (Σχήμα 9.3α). Είναι προφανές ότι, στην έλλειψη του κοινού χώρου κατανόησης εντοπίζονται οι διαφωνίες, οι αντιπαραθέσεις και η έλλειψη συνεννόησης μεταξύ των δημόσιων λειτουργών και πολιτών.



Σχήμα 9.3α Η επικοινωνία ως κοινός χώρος κατανόησης μεταξύ δυο ατόμων

Για τη δημιουργία του κοινού αυτού χώρου κατανόησης απαιτείται η ύπαρξη τριών προϋποθέσεων, που η κάθε μια αποτελεί το σκαλοπάτι για να υλοποιηθεί η επόμενη (Σχήμα 9.3β).



Σχήμα 9.3β Τα σκαλοπάτια της δημιουργίας του κοινού χώρου κατανόησης

Το πρώτο σκαλοπάτι αφορά τη δημιουργία θετικών διαπροσωπικών σχέσεων μεταξύ των προσώπων που επικοινωνούν. Σημαντικό μέλημα για κάποιον που επιθυμεί να

επικοινωνήσει είναι να δημιουργήσει ένα κλίμα αμοιβαίας συμπάθειας και εμπιστοσύνης. Χωρίς την προϋπόθεση αυτή δεν μπορεί να συνεχιστεί τίποτα. Δύο άτομα που έχουν χαρακτηρίσει ο ένας την παρουσία του άλλου αρνητικά, δεν μπορούν να συνεργαστούν. Όταν ένας υπάλληλος με τη στάση του, και κύρια με τη γλώσσα του σώματός του δείχνει οκνηρία, ο πολίτης αντιλαμβάνεται τη στάση αυτή και την ερμηνεύει ως άρνηση για ειλικρινή εξυπηρέτηση. Ως αποτέλεσμα της ερμηνείας αυτής, ο πολίτης αντιδρά επιθετικά, υπερασπιζόμενος το δικαίωμα του για άμεση, γρήγορη και αξιόπιστη εξυπηρέτηση. Η φιλική προσέγγιση εκ μέρους του δημόσιου λειτουργού δημιουργεί ανάλογη –φιλική- ανταπόκριση από τον πολίτη. Η συμπεριφορά πάντα δημιουργεί ανάλογη συμπεριφορά (Πίνακας 9.3α).

Πινακας 9.3α Η συμπεριφορά αναπαράγει συμπεριφορά

- Οι ερωτήσεις γεννούν απαντήσεις
- Το κούνημα του κεφαλιού γεννά περισσότερες απαντήσεις
- Ο προσεταιρισμός γεννά συμφωνίες
- Η διαφωνία γεννά άρνηση
- Η αρνητικότητα γεννά άρνηση
- Το σκυθρωπό ύφος γεννά σκυθρωπό κλίμα
- Η θετικότητα γεννά πρόοδο
- Η εμπιστοσύνη γεννά εμπιστοσύνη

Το κλίμα γίνεται φιλικό με τη βοήθεια λεκτικών προτροπών – περάστε καθίστε.. κτλ- αλλά κύρια με μη λεκτικούς τρόπους, όπως στάση σώματος, έκφραση πρόσωπου, κινήσεις χεριών, ύφος και τόνος ομιλίας, δηλαδή με τη γλώσσα του σώματος. Θα πρέπει να έχουμε υπόψη ότι αντίστοιχα υπάρχουν συμπεριφορές που υποσυνείδητα εμποδίζουν τη δημιουργία ενός θετικού κλίματος συνεργασίας και κοινού χώρου επικοινωνίας (Πίνακας 9.3β).

Πίνακας 9.3β Συμπεριφορές που εμποδίζουν την επικοινωνία

- Να χρησιμοποιείς ασυμβίβαστη λεκτική και μη λεκτική επικοινωνία (γλώσσα σώματος)
- Να μη κοιτάς τον άλλον στα μάτια
- Να είσαι ανέκφραστος
- Να κάνεις κλειστές ερωτήσεις
- Να διαφωνείς πριν εξηγήσεις τους λόγους
- Να είσαι αμυντικός και να μην παραδέχεσαι ότι μπορείς να κάνεις λάθος

Εφόσον έχει δημιουργηθεί αμοιβαίο φιλικό κλίμα εμπιστοσύνης, τότε ανεβαίνει κανείς στο δεύτερο σκαλοπάτι που είναι το περιεχόμενο της επικοινωνίας, δηλαδή το μήνυμα. Τα μηνύματα αποτελούνται από πληροφορίες και ιδέες. Η διαφορά μεταξύ των δύο είναι ότι, ενώ οι πληροφορίες βρίσκονται εκτός των προσώπων, όπως σε έντυπα, οδηγούς χρήσης, νόμους, εγκυκλίους κ.τ.λ., οι ιδέες ή γνώσεις βρίσκονται στο μυαλό των προς επικοινωνία ατόμων. Στην πραγματικότητα, αυτό που επικοινωνεί κάποιος είναι η πληροφορία, η οποία μετασχηματίζεται σε ιδέα ή γνώση με τη διαδικασία της νοηματοδότησης εκ μέρους του αποδέκτη του μηνύματος (Nonaka & Takeuchi, 1995). Επομένως η δημιουργία νοήματος από κάποια πληροφορία είναι αυτό που ενδιαφέρει τόσο τον πομπό ενός μηνύματος, όσο και τον αποδέκτη. Εάν ένας πολίτης δεν με καταλαβαίνει εμένα, τον δημόσιο λειτουργό, τότε δεν φταίει εκείνος, αλλά εγώ που δεν τον βοηθώ να νοηματοδοτήσει στο μυαλό του την πληροφορία που του έδωσα ως χρήσιμη γι' αυτόν γνώση και επομένως πράξη. Το μήνυμα από το δεύτερο σκαλοπάτι της δημιουργίας κοινού χώρου κατανόησης είναι ότι πρέπει να βοηθήσω τον συνομιλητή μου να κατανοήσει αυτό που εγώ θέλω να κατανοήσει, μη αρκούμενος και μόνο στη παροχή πληροφόρησης, αλλά βοηθώντας τον συνομιλητή να κατανοήσει – να δημιουργήσει ένα νέο εννοιολογικό σχήμα- αυτό που εγώ έχω ως ιδέα ή γνώση στο κεφάλι μου. (βλέπε παρακάτω κανόνες ενεργητικής ακρόασης). Συνεπώς, εφόσον οι πληροφορίες έχουν κατανοηθεί και έχουν δημιουργήσει ένα νέο εννοιολογικό σχήμα στο κεφάλι του αποδέκτη του μηνύματος, τότε και μόνο τότε εκπληρώνεται η διεργασία της επικοινωνίας, δηλαδή να πράξει κάτι ο αποδέκτης του μηνύματος σύμφωνα με τις προσδοκίες του πομπού.

9.4 Η ΕΝΔΟΨΥΧΙΚΗ ΔΙΕΡΓΑΣΙΑ ΤΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΗΣ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ

Ο καθηγητής του MIT Edgar Schein (1987), πρότεινε ένα μοντέλο που ερμηνεύει τις παγίδες που πέφτει κάποιος που επικοινωνεί χωρίς να το συνειδητοποιεί, με αποτέλεσμα τη δημιουργία δύσκολων καταστάσεων έντασης και ασυνεννοησίας (Σχήμα 9.4).



Παγίδες:
(1) Λάθος αντίληψη
(2) Ακατάλληλη (λάθος) συναισθηματική αντίδραση
(3) Λογική ανάλυση βασισμένη σε λάθος παρατηρούμενα στοιχεία
(4) Κατανόηση και ενέργεια βασισμένη σε λάθος στοιχεία

Σχήμα 9.4. Οι παγίδες στη διαπροσωπική επικοινωνία. Πηγή: Schein, E. (1987)

Το μοντέλο του Schein παραστατικά ερμηνεύει τις δυσκολίες επικοινωνίας που αντιμετωπίζουν οι δημόσιοι λειτουργοί, όταν έχουν απέναντί τους πολίτες με αρνητικές εικόνες και εμπειρίες (νοητικά σχήματα), ως προς τις συναλλαγές τους με το δημόσιο. Η ενδοψυχική διεργασία της επικοινωνίας συμβαίνει σε κλάσματα δευτερολέπτου στην σειρά παρατήρηση - συναισθηματική αντίδραση- κρίση- ενέργεια. Αυτό που συμβαίνει όμως είναι ότι παρεμβαίνουν τα αρνητικά νοητικά σχήματα που έχουν σχηματίσει οι πολίτες στον εγκέφαλό τους και υποσυνείδητα πέφτουν στις παγίδες (βλέπε Σχήμα 9.4) που οι ίδιοι έχουν στήσει, με συνέπεια να αλλοιώνεται το μήνυμα του πομπού δημόσιου λειτουργού. Από την άλλη πλευρά, οι

ίδιες παγίδες λειτουργούν και για τους δημόσιους λειτουργούς όταν προσπαθούν να κατανοήσουν τις ανάγκες των πολιτών για εξυπηρέτηση. Οι αρνητικές αντιλήψεις που έχουν οι δημόσιοι λειτουργοί για τους πολίτες (π.χ. είναι εριστικοί, προσπαθούν να μας εξαπατήσουν, νομίζουν ότι είμαστε οκνηροί κ.τ.λ.), δημιουργούν τις παγίδες που υποσυνείδητα στήνουν και προξενούν τις δυσλειτουργίες στο αναμεταξύ τους επικοινωνιακό κλίμα [32]. Οι διακεκομμένες γραμμές του Σχήματος 9.4 δείχνουν τις παγίδες στις οποίες πέφτουν οι πολίτες που έρχονται σε επαφή με κάποιον δημόσιο λειτουργό ή οι δημόσιοι λειτουργοί που εξυπηρετούν κάποιο πολίτη. Για παράδειγμα, ο πολίτης παρατηρεί ένα σκυθρωπό πρόσωπο ενός δημόσιου λειτουργού να εμφανίζεται πίσω από ένα παράθυρο εξυπηρέτησης. Η πρώτη αντίδραση του πολίτη είναι: «δεν θέλει πραγματικά να με εξυπηρετήσει, με βλέπει εχθρικά...». Προφανώς ο πολίτης έχει αντιληφθεί λάθος, ο δημόσιος λειτουργός δεν είναι εχθρικός απέναντι του, αλλά έχει κάποιο πρόβλημα με τον προϊστάμενό του ή έχει κάποιο προσωπικό πρόβλημα. Ο πολίτης αντιλαμβάνεται το ύφος του δημόσιου λειτουργού ως εχθρικό, γιατί έχει βιώματα και αντιλήψεις (νοητικά σχήματα) για ένα αδιάφορο και ανάλγητο δημόσιο. Επομένως, χωρίς να το συνειδητοποιεί, πέφτει στην παγίδα (διακεκομμένη γραμμή 1) που ο ίδιος έχει στήσει, επίσης χωρίς να το έχει συνειδητοποιήσει. Η δεύτερη παγίδα που πέφτει ο πολίτης είναι η συναισθηματική του αντίδραση που στηρίζεται πάλι σε μη υπαρκτά δεδομένα: «είναι αρνητικός απέναντί μου γιατί νομίζει ότι θέλω να τον ταλαιπωρήσω...». Εδώ έχουμε συναισθηματική αντίδραση βασισμένη σε λάθος αξιολόγηση στοιχείων (διακεκομμένη γραμμή 2). Με την ίδια λογική πέφτουμε στην τρίτη και τέταρτη παγίδα. Για να αποφύγουμε τις παγίδες που εμείς οι ίδιοι στήνουμε για τους εαυτούς μας, ο Peter Senge (1995, σελ. 245) προτείνει:

- Να συνειδητοποιήσουμε τις σκέψεις και τη λογική με τις οποίες αντιμετωπίζουμε διάφορες καταστάσεις.
- Να φανερώσουμε στους άλλους αυτές τις σκέψεις και λογικές.
- Να αναζητήσουμε στους άλλους πώς σκέπτονται και ποια λογική στηρίζει τις απόψεις τους.

[32] Η αλλαγή των αρνητικών αντιλήψεων ή γενικά των νοητικών σχημάτων των δημόσιων λειτουργών ως προς τους πολίτες, μπορεί να γίνει με ειδική εκπαίδευση – μετασχηματίζουσα μάθηση (transformational learning), η αναφορά της οποίας υπερβαίνει το πλαίσιο της παρούσης εργασίας (Χαλάς, 2009).

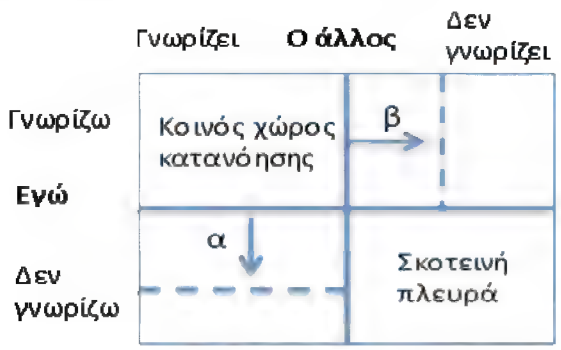
9.5 ΤΕΧΝΙΚΕΣ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΠΡΟΣΩΠΙΚΗΣ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ

Η δυνατότητα που έχει κάποιος να επικοινωνεί αποτελεσματικά μπορεί να βελτιωθεί με ειδική εκπαίδευση που στοχεύει να αυξήσει το επίπεδο της αυτογνωσίας του. Όσο περισσότερο γνωρίζουμε τον εαυτό μας και τη σχέση μας με τον άλλον, τόσο περισσότερο βελτιώνουμε την ικανότητά μας να επικοινωνούμε με τους άλλους. Παρακάτω παρουσιάζονται ορισμένες τεχνικές βελτίωσης του επικοινωνιακού δυναμισμού μας.

9.5.1 Ανάλυση Johari window

Πάνω απ' όλα μια διαπροσωπική επικοινωνία είναι μια δυναμική διελκυστίνδα ομιλίας και ακρόασης. Μάλιστα πιστεύεται ότι η ποιότητα της συζήτησης εξαρτάται περισσότερο από την ικανότητα ακοής παρά ομιλίας. Ο Senge και άλλοι (1995) χαρακτηρίζουν μια διαπροσωπική επικοινωνία ως μια διεργασία εξισορρόπησης της προβολής (advocacy) και διερεύνησης (enquiry) απόψεων. Με την ομιλία συνήθως προβάλλουμε τις απόψεις μας, τις ιδέες μας, τη σκέψη μας πάνω στους άλλους, ενώ με την ακοή διερευνούμε τις απόψεις και ιδέες των άλλων.

Συνομιλίες που καταλήγουν σε ασυμφωνίες και τσακωμούς περιέχουν μόνο την προβολή των δικών μας απόψεων. Για παράδειγμα, στο γνωστό υπόδειγμα του παράθυρου Johari (Luft & Ingham, 1995) (Σχήμα 9.5.1) αυτός που γνωρίζει, εάν εγωιστικά επιβάλλει την άποψη του στον άλλον (εισέρχεται στην περιοχή β), χωρίς να διερευνά και να ακούει τις απόψεις του άλλου, δηλαδή να αφήνει τον άλλον να εισέρχεται στην περιοχή του (α), τότε σίγουρα θα υπάρξει ένταση και σύγκρουση. Επομένως, η ικανότητα να ομιλεί κάποιος αλλά και να ακούει πρέπει να ρυθμιστεί ισομερώς, έτσι ώστε να διευρυνθεί ο κοινός χώρος κατανόησης και συνεννόησης.



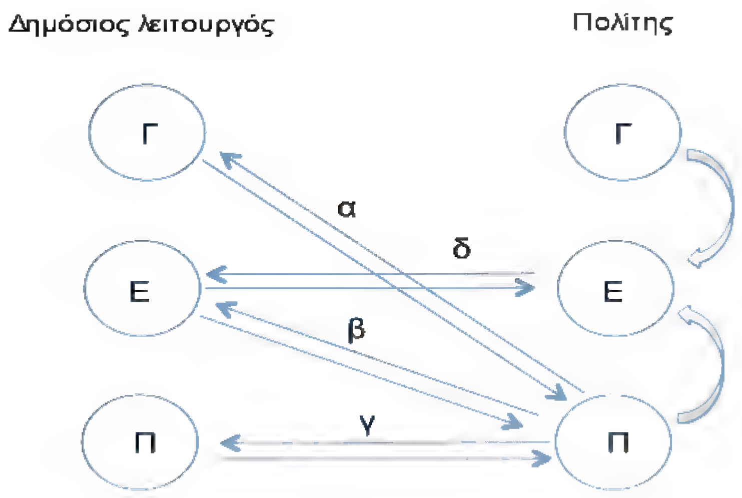
Σχήμα 9.5.1 Το παράθυρο Johari ως μέσο βελτίωσης της διαπροσωπικής επικοινωνίας

9.5.2 Ανάλυση διαπροσωπικών συναλλαγών

Ο Καναδός ψυχολόγος Erick Berne πρότεινε στη δεκαετία του 50’ ένα μοντέλο ανάλυσης, ερμηνείας και πρόβλεψης της πορείας μιας διαπροσωπικής επικοινωνίας δύο ατόμων, που έγινε έκτοτε πολύ δημοφιλές στους ειδικούς ανάπτυξης των διαπροσωπικών σχέσεων. Σύμφωνα με το μοντέλο αυτό, που ονομάσθηκε «συναλλακτική ανάλυση», η συνομιλία δύο ατόμων στην ουσία γίνεται συνομιλία και επικοινωνιακό παιχνίδι έξι προσωπικοτήτων ή υπαρξιακών καταστάσεων που ενυπάρχουν στο άτομο (3 ανά άτομο), από τη παιδική του ηλικία (Harris , 1967). Οι διαφορετικές υπαρξιακές καταστάσεις (ego states) σε κάθε άτομο είναι (Σχήμα 9.5.2): Ο γονέας, ο ενήλικας και το παιδί. Η συμπεριφορά του γονέα καθορίζεται από τις διδαχθείσες έννοιες της ζωής και εκδηλώνεται είτε ως προσπάθεια προστασίας είτε ως προσπάθεια κριτικής απέναντι στον συνομιλητή του. Ο γονέας συμπεριφέρεται συμβουλευτικά, προστατεύει, κριτικάρει, βάζει κανόνες και ο παραβάτης τιμωρείται, δογματίζει. Παράδειγμα, ο δημόσιος λειτουργός που δεν ακούει πρώτα, αλλά βιαστικά ακούγεται να απαντά σε κάποιον έντονα διαμαρτυρόμενο πολίτη, με έντονο τρόπο *«σας το είπα ότι αυτή η υπόθεση τελείωσε, το φταίξιμο είναι δικό σας και πρέπει να υποστείτε τώρα τις συνέπειες..»* επικοινωνεί προβάλλοντας τον γονέα του (α). Η συμπεριφορά του ενήλικα καθορίζεται από τη λογική αντίληψη της ζωής και εκδηλώνεται ως προσπάθεια κριτικής – λογικής αντιπαράθεσης, βάσει στοιχείων. Ο ενήλικας επεξεργάζεται με βάση τη λογική, τα δεδομένα και στοιχεία μιας κατάστασης και βγάζει κάποιο συμπέρασμα. Στο προηγούμενο παράδειγμα, εάν ο δημόσιος λειτουργός εμφάνιζε τον ενήλικά του, θα απαντούσε ως εξής: *«γιατί η περίπτωση σου έφτασε στο αδιέξοδο αυτό; πως μπορούμε τώρα να βρούμε μια λύση; (β)»* Στην πρώτη περίπτωση, η επικοινωνία φθάνει σε αδιέξοδο, ενώ στη δεύτερη φθάνει σε επίλυση του προβλήματος. Στην τρίτη υπαρξιακή κατάσταση το παιδί συμπεριφέρεται με την αισθητηριακή αντίληψη της ζωής. Το παιδί επιζητά προστασία, υπακούει, φωνάζει εύκολα για να τραβήξει την προσοχή, είναι παρορμητικό κ.ο.κ. Στο παράδειγμά μας, ο δημόσιος λειτουργός που προβάλλει το παιδί του, θα ακουστεί να φωνάζει δυνατά και να λέει (γ) *« γιατί να συμβαίνει αυτό σε μένα.. δεν μ’ ενδιαφέρουν οι δικαιολογίες σου.. εγώ θέλω να τελειώνουμε...»*. Βλέπουμε ότι και σ’ αυτή την περίπτωση δεν υπάρχει πιθανότητα εκ μέρους του δημόσιου λειτουργού να δοθεί λύση.

Συνεπώς για να υλοποιηθεί ο στόχος μιας επικοινωνιακής σχέσης, αυτή θα πρέπει να

διενεργηθεί στην υπαρξιακή κατάσταση του ενήλικα (δ). Βέβαια, ο πολίτης ως ανεξάρτητη μεταβλητή θα εμφανίσει αυτός πρώτα κάποιο μοντέλο συμπεριφοράς είτε του παιδιού, όπως συνέβη στο παράδειγμά μας, είτε του γονέα είτε του ενήλικα. Είναι στη ευθύνη του δημόσιου λειτουργού να αντιληφθεί το μοντέλο συμπεριφοράς του πολίτη και να το φέρει σ' αυτό του ενήλικα, έτσι ώστε να υπάρξει συνεννόηση, βασισμένη στη λογική και όχι στο δογματισμό.



Σχήμα 9.5.2. Οι διάφορες επικοινωνιακές σχέσεις μεταξύ δύο ατόμων σε σχέση με τα προβαλλόμενα σύνδρομα του γονέα, του ενήλικα και του παιδιού και η αποτελεσματικότητά τους

9.5.3 Ακρόαση

Η πέμπτη συνήθεια στο δημοφιλές βιβλίο του Steven Covey (1992) «οι επτά συνήθειες των πολύ αποτελεσματικών ανθρώπων» αναφέρεται στη συνήθεια «*να αναζητάς πρώτα, να κατανοείς και μετά να γίνεσαι κατανοητός*». Η συνήθεια αυτή υπογραμμίζει τη σημαντικότητα της ακρόασης – ακοής στη διεργασία της αποτελεσματικής επικοινωνίας. Ακρόαση σημαίνει πολύ περισσότερο από το να κάθεται κάνεις και να ακούει τις λέξεις του άλλου. Περιλαμβάνει πάνω από όλα ενδείξεις από μέρους του δέκτη ότι παρακολουθεί ενεργητικά τον πομπό (Πίνακας 9.5.3). Θεμέλιο λίθο της αποτελεσματικής εξυπηρέτησης του πολίτη αποτελεί η ικανότητα ενός υπαλλήλου να ακούει τον πολίτη. Πολλές συγκρούσεις μεταξύ υπαλλήλων και πολιτών οφείλονται ακριβώς σ' αυτή την έλλειψη της υπομονής ν' ακουστεί ο πολίτης.

Πίνακας 9.5.3 Κανόνες ενεργητικής ακρόασης

- Σταμάτα να μιλάς στους άλλους και στον εαυτό σου, μάθε να κρατάς τη φωνή μέσα σου.
- Φαντάσου την άποψη του άλλου, βάλε τον εαυτό σου στη θέση του άλλου, αντιμετώπισε το πρόβλημά του χρησιμοποιώντας τη γλώσσα και τις αξίες του.
- Κοίταξε, πράξε και ενδιαφέρσου πραγματικά.
- Παρατήρησε τη γλώσσα του σώματος, για να κατανοήσεις όσα δεν σου λέει με τις λέξεις.
- Μη διακόπτεις όταν ομιλεί ο άλλος.
- Αναζήτησε διευκρινίσεις.
- Έκφρασε τα συναισθήματά σου, συμπάσχεις και εσύ.
- Διάβασε μεταξύ των γραμμών των φράσεων για ό,τι δεν ειπώθηκε ή δεν εξηγήθηκε με τις λέξεις.
- Να έχεις θετική στάση, μην κριτικάρεις όταν ακούς.
- Περιοδικά, αντανάκλασε – επίστρεψε πίσω τις σκέψεις του άλλου ώστε να σιγουρευτείς ότι κατανόησες τη θέση του

9.5.4 Ερωτήσεις

Οι ερωτήσεις αποτελούν τα δίδυμα αδελφάκια των ακροάσεων και γίνονται ώστε να εντοπισθεί τι σκέπτονται ή ποιες είναι οι απόψεις αυτών που συμμετέχουν σε κάποια συζήτηση. Ο Barker (2000) αναφέρει ότι οι ερωτήσεις χρησιμοποιούνται για να:

- Εντοπισθούν στοιχεία και γεγονότα.
- Ελεγχθεί το επίπεδο της κατανόησης.
- Βοηθηθεί ο δέκτης ενός μηνύματος στην επιβεβαίωση του βαθμού κατανόησης του μηνύματος.
- Προσκληθεί ο δέκτης ενός μηνύματος για να διερευνήσει τις απόψεις του πομπού ως προς την αιτιολόγηση του μηνύματος.
- Ζητηθεί η ανάληψη κάποιας δράσης.

Οι ερωτήσεις δεν πρέπει να χρησιμοποιούνται για αρνητικούς λόγους, όπως να φανεί κάποιος ανόητος, να φανούμε εμείς οι ίδιοι πιο έξυπνοι ή για να αρχίσουμε μια διαμάχη.

Η ικανότητά μας να κάνουμε τις σωστές ερωτήσεις, που εξυπηρετούν την κατάλληλη φάση μιας συζήτησης αποτελεί το κλειδί της επιτυχούς έκβασης μιας επικοινωνιακής σχέσης. Οι πιο συχνοί τύποι ερωτήσεων αναφέρονται στον Πίνακα 9.5.4.

Πίνακα 9.5.4 Οι πιο συχνοί τύποι ερωτήσεων και η σημασία τους (πηγή: Positive Working Relationships, Pergamon Flexible Learning, 2008)

Τύπος ερώτησης	Περιγραφή	Παράδειγμα	Χρήση
Κλειστές	Απαντώνται με ένα ναι ή όχι	Γνωρίζεις τι πρόστιμο θα πληρώσεις;	Όταν θέλουμε να εστιάσουμε τη συζήτηση
Ανοικτές	Δεν απαντώνται με ναι ή όχι	Γιατί καθυστερείς στην αποστολή του εγγράφου;	Διευρύνει τη συζήτηση, αποκτώνται περισσότερες πληροφορίες
Καθοδηγητικές	Σπρώχνει την απάντηση	Δεν είναι καλύτερα να πληρώνεις έγκαιρα τις υποχρεώσεις σου;	Να επηρεάσει προς ορισμένη απάντηση
Αντανακλαστικές	Ξαναγυρίζει την ερώτηση στον αποστολέα	Αυτή είναι καλή ερώτηση... ποια απάντηση θα έδινες εσύ;	Εκτιμάται η άποψη του ερωτώντος
Διερευνητικές	Ψάχνει για περισσότερες πληροφορίες	Μπορείς να μου πεις περισσότερο για το θέμα αυτό;	Αναζήτηση λεπτομερειών

9.6 ΓΛΩΣΣΑ ΣΩΜΑΤΟΣ

Η διαπροσωπική επικοινωνία και μάλιστα η προφορική συνοδεύεται πάντοτε από τη γλώσσα του σώματος, ως έκφραση του συναισθήματος μέσα από ένα τεράστιο πλήθος υποσυνείδητων κινήσεων του σώματος, εκφράσεων προσώπου, τονισμού και ρυθμού φωνής. Η γλώσσα του σώματος, ως αρχέγονη γλώσσα συνεννόησης των ανθρώπων, συμπληρώνει τη λεκτική επικοινωνία και συνεισφέρει τα μέγιστα στην αποτελεσματική συνεννόηση μεταξύ των ατόμων. Η Guirdham (1995) αναφέρει ορισμένα χαρακτηριστικά της γλώσσας του σώματος, όπως :

- *Τόνος φωνής*. Ο ρυθμός, η ένταση και η ταχύτητα δείχνουν συναίσθημα. Για παράδειγμα η δυνατή φωνή δείχνει ένταση και θυμό.
- *Κοίταγμα ματιών*. Όταν ο ένας δεν συμπαθεί τον άλλον αποφεύγει να τον κοιτάξει στα μάτια.
- *Εκφράσεις προσώπου*. Το χαμόγελο, η συνοφρύωση ματιών, το σφίξιμο χειλιών δείχνουν συναισθήματα.
- *Στάση σώματος*. Η στάση του σώματος μπορεί να δείχνει επιθετικότητα ή ανεκτικότητα.
- *Χειρονομίες*. Η θέση των χεριών μπορεί να δείχνει επιθετικότητα ή αμυντικότητα Το φευγαλέο άγγιγμα της μύτης δείχνει αβεβαιότητα των λεγόμενων.

9.7 ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΔΥΣΚΟΛΩΝ ΚΑΤΑΣΤΑΣΕΩΝ

Είναι γενικά αποδεκτό, ότι οι δύσκολες καταστάσεις που δημιουργούνται στο χώρο εργασίας μεταξύ υπαλλήλων και πολιτών, ενώ εμφανίζονται να ξεκινούν από μια δύστροπη συμπεριφορά ενός πολίτη, το κλειδί της επιτυχούς αντιμετώπισής τους βρίσκεται στα χέρια των υπαλλήλων δημόσιων λειτουργών. Δύσκολο άτομο είναι κάποιος που εμφανίζει υποσυνείδητα μια αρνητική εικόνα για τον εαυτό του, παρά μια συνειδητή επιλογή να είναι δύσκολος. Η αρνητικότητα των πολιτών εκδηλώνεται συχνά με μια προσβλητική συμπεριφορά, ακόμη δε χειρότερα με απειλητική ή εκφοβιστική συμπεριφορά. Αρκεί μια επαφή μαζί τους για να μας χαλάσει όλη την υπόλοιπη ημέρα. Παρόλο που μας προκαλεί η ιδέα να πληρώσουμε με το ίδιο νόμισμα, γνωρίζουμε ότι η αντίστοιχη δική μας συμπεριφορά, χειροτερεύει τα πράγματα. Σε περιπτώσεις που αντιμετωπίζουμε μια δύσκολη κατάσταση και μας προκαλούν είτε για λάθη και παραλείψεις δικές μας, είτε άλλων, το σωστό είναι να αντιμετωπίσουμε τη δύσκολη κατάσταση με ψυχραιμία και σύνεση. Το πρώτο πράγμα που πρέπει να θυμόμαστε με τους εχθρικούς και δύστροπους πολίτες είναι ότι, ενώ γινόμαστε αποδέκτες της απαράδεκτης συμπεριφοράς τους, η πηγή του θυμού τους βρίσκεται αλλού. Ο εξοργισμένος πολίτης δεν έχει προσωπικές διαφορές με τους δημόσιους λειτουργούς. Είναι θυμωμένος μαζί τους γιατί αυτοί αντιπροσωπεύουν τη δημόσια διοίκηση. Στο πρόσωπο ενός υπαλλήλου βλέπει κάποιος πολίτης την αδιάφορη και αναίσθητη δημόσια υπηρεσία να μη θέλει να τον εξυπηρετήσει και γι' αυτό ξεσπά επάνω του.

9.8 ΑΙΤΙΑ ΔΥΣΚΟΛΩΝ ΚΑΤΑΣΤΑΣΕΩΝ

Τα κυριότερα αίτια από τα οποία οι πολίτες μπορούν να εξαγριωθούν και να δημιουργήσουν μια άσχημη εικόνα είναι: (Lilly, 2002)

- *Τους αναγκάζουν να περνούν από γραφείο σε γραφείο*. Όταν η ασυντόνιστη δημόσια υπηρεσία αναγκάζει τον πολίτη να περνά από γραφείο σε γραφείο και να λέει την ίδια ιστορία και η ανταπόκριση να είναι « δεν είμαι εγώ αρμόδιος, περάστε στο γραφείο τάδε...»
- *Έχουν αρνητική εικόνα για τη δουλειά και το ρόλο των δημόσιων υπαλλήλων.* Όταν παλαιότερες αρνητικές εμπειρίες με άλλους δημόσιους λειτουργούς έρχονται στο προσκήνιο.
- *Υποχρεώνονται να εξυπηρετηθούν από προσωπικό που δεν γνωρίζει καλά το αντικείμενό του.* Τουλάχιστον αυτή η εντύπωση τούς δημιουργείται, όταν ο δημόσιος λειτουργός δεν τους εξυπηρετεί με σιγουριά, αλλά τους μπερδεύει με ασήμαντες λεπτομέρειες.
- *Βιάζονται και δεν τους αρέσει να περιμένουν.* Σ’ όλους μας δεν αρέσει να περιμένουμε όρθιοι και μάλιστα όταν φθάσουμε μπροστά στον υπάλληλο, να μας πληροφορήσει αδιάφορα ότι για το θέμα μας πρέπει να πάμε σ’ άλλο γραφείο.
- *Έχουν την αίσθηση ότι δεν τους ακούνε.* Όταν η γλώσσα του σώματος του υπαλλήλου εξυπηρέτησης δείχνει βαριεμάρα και αδιαφορία.
- *Ο υπάλληλος εξυπηρέτησης δε δείχνει ενδιαφέρον να βοηθήσει τον πολίτη να βρει λύση στο πρόβλημά του.* Όταν ο υπάλληλος αδιαφορεί και δεν πληροφορεί ή δε βοηθά τον πολίτη πως θα βρει λύση σε κάποιο πρόβλημά του.

9.9 ΠΩΣ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΖΟΥΜΕ ΤΟΥΣ ΔΥΣΚΟΛΟΥΣ ΠΟΛΙΤΕΣ

Κατ' αρχάς, πρέπει να συνειδητοποιήσουμε ότι δεν μπορούμε να ελέγξουμε τις συμπεριφορές των άλλων. Αυτό που μπορούμε να κάνουμε είναι να ελέγξουμε τον εαυτό μας. Οπωσδήποτε όμως μπορούμε να επηρεάσουμε σε κάποιο βαθμό τη συμπεριφορά του άλλου. Όταν ένας πολίτης είναι αναστατωμένος επιθυμεί δυο πράγματα, πρώτο να εκφράσει τα αισθήματά του και δεύτερο να βρει λύση στο πρόβλημά του. Είναι ανώφελο να προσπαθήσουμε να τον εμποδίσουμε να φωνάζει, δηλαδή να εκφράσει τα αισθήματά του. Τίποτα άλλο δεν εξαγριώνει έναν πολίτη περισσότερο από του να του λέμε «μη φωνάζετε», εάν δεν εκφράσει το πρόβλημά του, δεν πρόκειται να μας ακούσει. Δεν θα πρέπει να ξεχνάμε ότι ο δυσαρεστημένος πολίτης δεν έχει προσωπικά μαζί μας, το σύστημα τού φταίει. Γι' αυτό και δεν πρέπει να παίρνουμε ως προσωπική μας υπόθεση, την προσωπική επίθεση του εξοργισμένου πολίτη. Παρακάτω παρατίθενται 9 συμβουλές για την αντιμετώπιση δύσκολων πολιτών (Evenson, 2002).

- *Διατήρησε την ψυχραιμία σου.* Απαντώντας στον εξοργισμένο πολίτη με τον ίδιο έντονο τρόπο και αφήνοντας να εκραγεί το συναίσθημά σου, ανατροφοδοτείς την ένταση του πολίτη.
- *Κάνε ανοικτές ερωτήσεις.* Οι ερωτήσεις αυτές αφήνουν το περιθώριο να εντοπίσεις την πηγή του προβλήματος, χωρίς να απειλούν τον πολίτη.
- *Άκουσε τα αίτια του προβλήματος.* Η ακρόαση γίνεται ενεργητικά και όχι παθητικά (βλέπε κανόνες ενεργητικής ακρόασης). Το ύφος είναι φιλικό και όχι ουδέτερο.
- *Αναγνώρισε ότι υπάρχει πρόβλημα.* Δεν ωφελεί να προσποιείσαι ότι δεν βλέπεις κάποιο πρόβλημα. Δεν υπερασπίζεσαι έτσι την υπηρεσία.
- *Δείξε ενσυναίσθηση.* Προσπάθησε να κατανοήσεις το πρόβλημα από τη σκοπιά του πολίτη. Συμμερίσου τις δυσκολίες του.
- *Απολογήσου με ευγενικό τρόπο*, ακόμη και αν νομίζεις ότι ο πολίτης έχει άδικο. Η συμπεριφορά αυτή καλμάρει τον πολίτη και δημιουργούνται προϋποθέσεις ειλικρινούς αντιμετώπισης του προβλήματος. Αυτό δε σημαίνει ότι ρίχνεις τις ευθύνες στις άλλες υπηρεσίες ή στην υπηρεσία σου.

- *Προσφέρσου να λύσεις το πρόβλημα.* Δείξε επαγγελματικό ενδιαφέρον για άμεση επίλυση του προβλήματος. Ποτέ μην απαντάς «εγώ είμαι ένας απλός υπάλληλος... απλώς ακολουθώ κανόνες...». Προώθησε εναλλακτικές λύσεις.
- *Να έχεις εμπιστοσύνη στον εαυτό σου.* Τίποτα δεν είναι χειρότερο από έναν υπάλληλο ανασφαλή ως προς το ρόλο του.
- *Δείξε αμερόληπτη συμπεριφορά.* Ο δημόσιος λειτουργός εφαρμόζει κανονιστικές διατάξεις που δεν είναι αρεστές στους πολίτες. Αυτό σημαίνει ότι αποπροσωποποιούμε τις όποιες λύσεις δίδουμε στον δύσκολο πολίτη και τον φέρνουμε με πειστικό και επαγγελματικό τρόπο απέναντι στις υποχρεώσεις του.

9.10 ΑΝΑΛΥΣΗ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΩΝ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ

Τα προαναφερόμενα προβλήματα επικοινωνίας των δημόσιων λειτουργών με τους πολίτες, δείχνουν ότι πρέπει να αναληφθεί μια συνειδητή προσπάθεια ανάλυσης και εντοπισμού των αιτιών που προκαλούν σημεία προστριβής και όχι μόνο να σταθεί κανείς στα συμπτώματά τους (Χυτήρης, 2006 σελ.240). Τα επικοινωνιακά προβλήματα με τους πολίτες μπορούν να αποδοθούν σε δυο κατηγορίες: α) στην δομολειτουργική οργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών, όπως πχ. σύγχυση αρμοδιοτήτων, αντικρουόμενο κανονιστικό πλαίσιο εργασίας, ακατάλληλοι χώροι εργασίας, ακατάλληλη επιστασία, παλαιωμένα συστήματα εργασίας, ανεπαρκή μέσα εργασίας, απληροφόρητοι και ανεκπαίδευτοι δημόσιοι λειτουργοί κτλ. και β) στην παγιωμένη αντίληψη και νοοτροπία των δημόσιων λειτουργών ότι αυτοί ως μοναδικοί εκφραστές του Κράτους έχουν το δικαίωμα να επιβάλλουν τις απόψεις τους μονομερώς πάνω στους πολίτες. Τα προβλήματα που προκύπτουν φαίνονται συνήθως ως συμπτώματα αιτιών που χρήζουν ιδιαίτερης προσοχής και ανάλυσης. Αυτό σημαίνει ότι, αντί να εντοπίζουμε την προβληματικότητα στις σχέσεις πολίτη – δημόσιου λειτουργού, στην π.χ. αδιάφορη συμπεριφορά του δημόσιου λειτουργού και μόνο, θα πρέπει να ερευνήσουμε τα αίτια της αρνητικής στάσης των δημόσιων λειτουργών. Ο κουρασμένος και συγχυσμένος δημόσιος λειτουργός δεν είναι κατ' ανάγκη φυγόπονος και αδιάφορος στις ανάγκες του πολίτη, αλλά αγανακτισμένος, γιατί η υπηρεσία δεν του παρέχει επαρκώς τα μέσα για να εξυπηρετήσει τον πολίτη, όπως αυτός θέλει, ή αγνοεί την ανθρώπινη υπόστασή του και τις ανθρώπινες ανάγκες του για αξιοπρεπή εργασία ή ακόμη γιατί εργάζεται με αξίες και νοοτροπίες ξεπερασμένες και το πιο σημαντικό δεν το γνωρίζει, γιατί κανείς δεν τον έχει πληροφορήσει ότι οι εποχές έχουν αλλάξει, επομένως και αυτός πρέπει να προσαρμοσθεί στα νέα δεδομένα. Μια δοκιμασμένη λύση στα προβλήματα αυτά είναι η οργάνωση και υλοποίηση προγραμμάτων εκπαίδευσης – εργαστηριακού τύπου- σ' ολόκληρο το προσωπικό μιας υπηρεσίας, συμπεριλαμβανομένης και της ιεραρχίας, με στόχο την αλλαγή εργασιακών αξιών, αντιλήψεων, και νοοτροπιών (Παπαλεξανδρή & Μπουραντάς, 2003 σελ.472).

9.11 ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΩΝ ΓΙΑ ΔΙΕΥΚΟΛΥΝΣΗ ΠΟΛΙΤΩΝ ΣΤΗΝ ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗ

Το νέο άρθρο 5 Α(2) του Συντάγματος, όπως προστέθηκε από τη Ζ΄ Αναθεωρητική Βουλή, εκφράζει τη σαφή θέση του Έλληνα συντακτικού νομοθέτη υπέρ της ελεύθερης διακίνησης της πληροφορίας. Η διάταξη δεν περιορίζεται στην αναγνώριση ενός δικαιώματος στην πληροφορία, αλλά θεσπίζει και ανάλογη υποχρέωση του κράτους για τη διευκόλυνση της πρόσβασης στις πληροφορίες που διακινούνται ηλεκτρονικά. Αυτό σημαίνει ότι ο δημόσιος τομέας έχει την υποχρέωση να συγκεντρώνει, να επεξεργάζεται και να διανέμει όλες τις πληροφορίες που έχουν ανάγκη οι πολίτες έτσι ώστε να συμμετέχουν ενεργά στις σύγχρονες κοινωνικοοικονομικές τους δραστηριότητες. Πιο συγκεκριμένα, το αναθεωρημένο σύνταγμα εισήγαγε δύο νέα δικαιώματα για τους πολίτες:

1. *Το δικαίωμα στην πληροφόρηση*. Όλοι οι πολίτες πρέπει να έχουν πρόσβαση σ' όλες τις πηγές πληροφόρησης της δημόσιας και όχι μόνο διοίκησης, εκτός φυσικά αυτών των πληροφοριών που εξαιρούνται από νόμο.
2. *Το δικαίωμα της συμμετοχής στην κοινωνία της πληροφορίας*. Σύμφωνα μ' αυτό το δικαίωμα, η δημόσια διοίκηση υποχρεούται να διευκολύνει, με κάθε πρόσφορο μέσο, π.χ. τεχνικό, οργανωτικό, θεσμικό κτλ., την παροχή της αναγκαίας πληροφόρησης προς στους πολίτες.

Είναι προφανές ότι οι δύο αυτές διατάξεις του συντάγματος βοηθούν στη μεταμόρφωση του πολίτη από παθητικό δέκτη υπηρεσιών σε ενεργό πολίτη που συμμετέχει και συνδημιουργεί ενίοτε τις υπηρεσίες που χρειάζεται από το δημόσιο. Αυτό σημαίνει μια ακόμη κίνηση που κάνει το κράτος, προς τον επιδιωκόμενο πολιτοκεντρικό προσανατολισμό του. Βασικός μοχλός του μετασχηματισμού της δημόσιας διοίκησης αποτελεί η προωθούμενη τα τελευταία χρόνια ηλεκτρονική διακυβέρνηση.

Τα διευθυντικά στελέχη του δημοσίου έχουνε στη διάθεσή τους τις τεχνολογίες των επικοινωνιών και πληροφορικής, που διευκολύνουν την πρόσβαση των πολιτών στην κάθε είδους αναζητούμενη πληροφορία, η οποία καθίσταται μέσω αυτών των τεχνολογιών ταχύτερη, ακριβέστερη, και εγκυρότερη. Μεταξύ των μέσων διευκόλυνσης της πρόσβασης στην επικοινωνία με τους πολίτες περιλαμβάνονται: δημιουργία τηλεφωνικών κέντρων εξυπηρέτησης κοινού, έντυπο υλικό πληροφόρησης και δημιουργία ιστοσελίδων.

9.12 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η επικοινωνία με τον πολίτη αποτελεί το συνηθέστερο σημείο τριβής μεταξύ των δημόσιων λειτουργών και των πολιτών. Τίποτε δεν μπορεί να βελτιωθεί στις σχέσεις κράτους – πολίτη, εάν δεν αλλάξουν οι αντιλήψεις και οι νοοτροπίες των δημόσιων λειτουργών, ως προς το κυριότερο έργο – καθήκον τους: να εξυπηρετούν τον πολίτη. Η μεγαλύτερη ευθύνη της μη δημιουργίας ευνοϊκού επικοινωνιακού κλίματος μεταξύ πολιτών – δημόσιων λειτουργών, δεν έγκειται στους πολίτες που «δεν γνωρίζουν τι θέλουν» ή «είναι απαιτητικοί γιατί αυτοί πληρώνουν τους μισθούς των δημοσίων λειτουργών», αλλά στους δημόσιους λειτουργούς που λειτουργούν με παραδοσιακές νοοτροπίες και αντιλήψεις για το ρόλο τους. Εάν δεν αλλάξουν οι ξεπερασμένες αντιλήψεις, τίποτε δεν θα αλλάξει στο δημόσιο. Και εδώ η ευθύνη των διευθυντικών στελεχών του δημοσίου είναι καταλυτική, γιατί αυτοί ευθύνονται περισσότερο για τη δημιουργία του κοινού χώρου κατανόησης. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η επικοινωνία με τον πολίτη διευκολύνεται με τις προωθούμενες νέες τεχνολογίες της πληροφορικής και των επικοινωνιών, καθώς και τις νέες θεσμικές παρεμβάσεις, αλλά και πάλι τίποτε δεν θα αλλάξει εάν δεν αλλάξουν τα άτομα που τις χειρίζονται και εφαρμόζουν τους θεσμούς. Επομένως, το θέμα της επικοινωνίας είναι περισσότερο στάσεων και αξιών παρά μέσων και δομών, χωρίς βέβαια να απαξιώνεται τελείως η συμβολή τους.

9.13 ΕΡΩΤΗΣΕΙΣ

1. Γιατί θεωρείτε σημαντική τη δημιουργία ενός κοινού χώρου συνεννόησης μεταξύ πολιτών και εργαζομένων στη δημόσια διοίκηση;
2. Γιατί είναι σημαντικό ο δημόσιος λειτουργός να είναι ικανός να μπαίνει στη θέση των πολιτών;
3. Τι σημαίνει για εσάς ή έκφραση " η συμπεριφορά αναπαράγει συμπεριφορά" ;
4. Πως ερμηνεύετε εσείς τη διελκυστίνδα της ακρόασης και της αναζήτησης σε μια επικοινωνιακή σχέση;
5. Ποιά είναι η σημαντικότερη παγίδα που πέφτει ένας δημόσιος λειτουργός στην προσπάθειά του να επικοινωνήσει με κάποιο πολίτη;
6. Πως πρέπει να αντιμετωπίσει ένας δημόσιος λειτουργός έναν εξαγριωμένο πολίτη, εφαρμόζοντας το μοντέλο της Συναλλακτικής Ανάλυσης;
7. Νομίζετε ότι οι δομές και τα συστήματα εργασίας των δημόσιων λειτουργών επηρεάζουν τον κοινό χώρο κατανόησης και επικοινωνίας μεταξύ πολιτών – δημόσιων λειτουργών; Συζητήστε την άποψη σας;

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική

Παπαλεξανδρή, Ν και Δ. Μπουραντάς (2003), Διοίκηση Ανθρωπίνων Πόρων, Αθήνα.: Εκδόσεις Μπένου,

Χυτήρης, Λ. (2006), Μάνατζμεντ:Αρχές Διοίκησης Επιχειρήσεων, Αθήνα: Interbooks,

Χαλάς Γ. (2009) Οι διαφορετικοί ρόλοι και οι ικανότητες του εκπαιδευτή ενηλίκων στον πολυσύνθετο και διαφοροποιημένο κόσμο της εργασίας. *Επιστημονική Ένωση Εκπαίδευσης Ενηλίκων*. Τεύχος Μαρτίου.

Ξενόγλωσση

Barker, A. (2000), Improve your Communication Skills, England.:Kogan Page, England.

Covey, S., (1992), The Seven Habits of Highly Effective People, England: Simon and Schuster,
England.

Guirdham, M. (1995) Interpersonal Skills at Work, N.Y.:Prentice Hall. N.Y.

Harris, T. (1967) I' m OK – You' re OK, N.Y:.Harper Collins Publ. N.Y.

Evenson, R. (2002) Customer Service 2001: Managing your people to be their best, N.Y.:Bull's Eye, N.Y.

Lilly, R. (2002), Dealing with difficult people. London.: Kogan Page, London.

Luft, J. and Ingham, H. (1995), The Johari window, a graphic model of interpersonal awareness. Proceeedings of the western training laboratory in group development. LA.

Nonaka, I. and Takeuchi, H. (1995), The knowledge Creating Company, N.Y: Oxford University Press, N.Y

Schein, E. (1987) Process Consultation, Vol. II, USA : Addison- Wesley, USA.

Senge, P., Kleiner, A., Ross, B., and Smith, B. (1995), The Fifth Discipline Handbook, USA: Nicholas Brealey, USA.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΑΣΚΗΣΕΙΣ (ΣΕ ΟΜΑΔΕΣ)

Παρέμβαση και διόρθωση προβληματικών επικοινωνιακών καταστάσεων μεταξύ πολιτών και υπαλλήλων δημοσίων υπηρεσιών.

Σκηνικό (α): δύο κυρίες, στη σειρά μιας δημόσιας υπηρεσίας για να εξυπηρετηθούν.

Κυρία Α: (κοιτάει το ρολόι της, μουρμουρίζει, αναζητά και πιάνει το βλέμμα της διπλανής κυρίας και αναστενάζει βαριά.)

Κυρία Β: (αναστενάζει και αυτή με τη σειρά της, κοιτάει μπροστά τον κόσμο στο γκισέ και την υπάλληλο που τους εξυπηρετεί και στη συνέχεια κοιτά και αυτή το ρολόι της.)

Κυρία Α: Φαίνεται ότι πάλι μας ταλαιπωρούνε αυτοί εδώ πέρα και θα χάσουμε την ημέρα μας.

Κυρία Β: Γιατί, πάντα έτσι δεν συμβαίνει; Μας υπολογίζουν νομίζεις; Είναι δημόσιοι υπάλληλοι!

Κυρία Α: Ναι, έτσι συμβαίνει πάντα. Και όμως εμείς τους πληρώνουμε για να μας ταλαιπωρούνε.

Κυρία Β. Έχετε απόλυτο δίκαιο. Κάποιος πρέπει να μιλήσει στους προϊσταμένους. Αλλά και αυτοί θα υποστηρίξουν το σινάφι τους.

Κυρία Α. Ό,τι και να γίνει το δημόσιο είναι πάντοτε δημόσιο, δεν υπάρχει περίπτωση να φτιάξει τίποτα.

Κυρία Β. Αυτό λέω πάντοτε και εγώ, κάθονται και ζεσταίνουν τις καρέκλες τους. Αλλά τι φταίνε και αυτοί. Το σύστημα τους έχει κάνει έτσι αδιάφορους στην ταλαιπωρία των άλλων.

Κυρία Α. Πρέπει να παρέμβουμε πιο δυναμικά για να τους δείξουμε ότι δεν είμαστε δούλοι τους.

Κυρία Β. Σωστά, ας αρχίσουμε μ’ αυτήν την κυρία με το τσιγάρο στο στόμα....

Ερωτήσεις:

1. Ποια προσωπικότητα φανερώνει η κυρία Α και ποια η κυρία Β;
2. Που ενδέχεται να καταλήξει η συζήτηση;
3. Πως μπορείτε εσείς να επέμβετε για να ελέγξετε το επικοινωνιακό κλίμα;
4. Διατυπώστε διαγραμματικά την ανταπόκρισή σας (με ποιό τύπο της προσωπικότητας σας θα απαντήσετε), στις θέσεις των κυριών Α και Β, ώστε να προλάβετε τα χειρότερα.

Σκηνικό (β)
Ένας πολίτης βρίσκεται μπροστά σ' έναν υπάλληλο, ο οποίος προσπαθεί να τον εξυπηρετήσει.

Υπάλληλος : Όπως σας είπα και στο τηλέφωνο, θα πρέπει να μου φέρετε και τη συμπληρωματική αίτηση με τη φωτοτυπία της ταυτότητάς σας, για να προωθηθεί το θέμα σας. Πρέπει να συμμορφωνόμαστε με τις διατάξεις. Δεν μπορώ να κάνω τίποτα το διαφορετικό.

Πολίτης : Γιατί με ταλαιπωρείτε; Η αρχική αίτηση με καλύπτει! Γιατί πάλι θα πρέπει να υποβάλω χαρτιά με την ταυτότητά μου; Δεν μπορείτε να καταλάβετε σε πόσο δύσκολη θέση με φέρνετε; Δεν μπορώ να φεύγω από τη δουλειά μου κάθε τόσο. Αυτό δεν λέγεται εξυπηρέτηση αλλά σκέτη ταλαιπωρία.

Υπάλληλος: Οι διατάξεις πρέπει να τηρούνται απ' όλους, γιατί αλλιώς υπάρχουν κυρώσεις. (με ύφος έντονα επικριτικό) Δεν υπάρχουν εξαιρέσεις. Σας συμβουλεύω να μου φέρετε και μάλιστα σύντομα τα χαρτιά αυτά γιατί το θέμα σας δεν θα επιλυθεί.

Πολίτης : Δεν είναι δυνατόν να μην γίνεται, ο κουμπάρος μου είχε το ίδιο θέμα με μένα και δεν του ζήτησαν τα επί πλέον δικαιολογητικά! Μήπως μπορούμε να το δούμε το θέμα πιο ευρύτερα;

Ερωτήσεις:

1. Με ποιο τύπο προσωπικότητας συνδιαλέγονται;
2. Που μπορεί να καταλήξει αυτή η μορφή διαπροσωπικής συνδιαλλαγής;
3. Ποια μορφή συναλλακτικής επικοινωνίας προτείνετε για να υπάρξει αποτελεσματική συνεννόηση, και το σπουδαιότερο, πραγματική εξυπηρέτηση του πολίτη;
4. Καταγράψτε πιθανό διάλογο με τον κατάλληλο τύπο προσωπικότητας που θα οδηγήσει σε πραγματική εξυπηρέτηση.

Σκηνικό (γ)
Ένας πολίτης βρίσκεται μπροστά σ' έναν υπάλληλο, εξαγριωμένος...

Πολίτης: Σας παρακαλώ, καταλάβετέ με, έχω πραγματικό πρόβλημα, δεν μπορώ να φέρω αυτά που μου ζητάτε μέσα στο τόσο μικρό χρονικό διάστημα που μου ορίζετε. Δεν γίνεται... μ' έχετε φθάσει στα άκρα.... έχω αρρωστήσει... δεν ξέρω και 'γω που μπορώ να φθάσω...

Υπάλληλος: Για τ' όνομα του Θεού ηρεμήστε καταρχάς. Τις ημερομηνίες δεν τις έβαλα εγώ, ήλθαν από πάνω, γι' αυτό πρέπει να υπακούσουμε σ' αυτές. Γιατί όλοι οι άλλοι μπορούν και όχι εσείς; Γίνεται να κάνουμε προσωπική εξυπηρέτηση ειδικά για εσάς;

Πολίτης : (αρχίζει και γίνεται απειλητικός) Θέλω να μου κάνετε μια προσωπική χάρη. Δώστε μου μια βδομάδα καιρό για να το τακτοποιήσω.

Υπάλληλος: (με προστατευτικό και συμβουλευτικό ύφος) Λυπάμαι δεν γίνεται.

Πολίτης : (με διαλεκτικό ύφος) Τότε να μοιράσουμε τη διαφορά, να το δούμε και με τους προϊσταμένους τι μπορείτε να κάνετε και σεις για να βρούμε μια λύση από κοινού.

Υπάλληλος : Λυπάμαι πολύ δεν γίνεται τίποτα. Οι διατάξεις υπάρχουν για να τηρούνται.

Ερωτήσεις:

1. Με ποιό τύπο προσωπικότητας συνδιαλέγονται;
2. Που θα καταλήξει αυτή η διαπροσωπική συνδιαλλαγή;
3. Διακρίνετε αλλαγή τύπου συνδιαλλαγής;
4. Εάν είσαστε στη θέση του υπαλλήλου, πως θα χειριζόσαστε τη κατάσταση αυτή, ώστε να κάνετε πραγματική εξυπηρέτηση;

Άσκηση 1. Γνώρισε τον εαυτό σου λίγο περισσότερο...

Συζητήστε σε ομάδες την αιτιολόγηση της απάντησης της κάθε ερώτησης.

1. Α. Ο τρόπος που συμπεριφέρεσαι εμποδίζει ή διευκολύνει κάθε συναλλαγή.
   Β. Ο τρόπος που συμπεριφέρεσαι έχει μηδαμινό αντίκτυπο στις διαπροσωπικές συναλλαγές σου.

2. Α. Είναι προτιμότερο να φέρεσαι με τον τρόπο που έχεις συνηθίσει.
   Β. Είναι προτιμότερο να πειραματίζεσαι με νέους ή διαφορετικούς τρόπους.

3. Α. Οι άλλοι πρέπει να με δέχονται όπως είμαι.
   Β. Ρυθμίζω τη συμπεριφορά μου ανάλογα με τον άνθρωπο που αντιμετωπίζω.

4. Α. Υπάρχει πάντοτε επιλογή ως προς το πως θα φερθώ.
   Β. Άπαξ και έχει σχηματισθεί η συμπεριφορά σου δεν αλλάζει. Δεν τίθεται θέμα επιλογής.

5. Α. Πιστεύω πως χρειάζεται να αλλάξω τη συμπεριφορά μου για να κάνω τους άλλους να αλλάξουν.
   Β. Πιστεύω πως οι άλλοι συμπεριφέρονται όπως είναι, άσχετα με τη συμπεριφορά μου προς αυτούς.

6. Α. Πιστεύω πως το μυαλό μου πρέπει να ορίζει την καρδιά μου.
   Β. Πιστεύω πως η καρδιά μου πρέπει να ορίζει το μυαλό μου.

7. Α. Πιστεύω πως τα συναισθήματά μου και η συμπεριφορά μου απλά μου συμβαίνουν.
   Β. Πιστεύω πως μπορώ να ελέγχω τα συναισθήματα μου και τη συμπεριφορά μου.

8. Α. Πιστεύω πως η συμπεριφορά των ανθρώπων εξαρτάται εν πολλοίς από την προσωπικότητά τους.
   Β. Πιστεύω πως η συμπεριφορά των ανθρώπων εξαρτάται εν πολλοίς από το τι τους συμβαίνει.

9. Α. Είναι προτιμότερο να σκεπτόμαστε ενσυνείδητα τη συμπεριφορά μας.
   Β. Είναι προτιμότερο να συγκεντρωθούμε στο προκείμενο και να αφήσουμε αυθόρμητη τη συμπεριφορά μας.

10. Α. Πιστεύω πως η συμπεριφορά μου είναι ελάσσων παράγων, σ' ότι αφορά την αποτελεσματικότητά μου ως προς τους άλλους.
    Β. Πιστεύω πως η συμπεριφορά μου είναι μείζων παράγων σ' ότι αφορά την αποτελεσματικότητά μου με τους άλλους.

11. Α. Πιστεύω πως τηρουμένων των αναλογιών, οι άλλοι μου δημιουργούν προβλήματα.
    Β. Πιστεύω πως τηρουμένων των αναλογιών, ο ίδιος δημιουργώ τα προβλήματά μου.

12. A. Πιστεύω πως οι χαρακτηριστικοί τρόποι που αισθάνονται οι άνθρωποι είναι επίκτητοι.
B. Πιστεύω πως οι χαρακτηριστικοί τρόποι που αισθάνονται οι άνθρωποι είναι επίκτητοι.

13. A. Όταν οι άλλοι συμπεριφέρονται με τρόπους που με απογοητεύουν, κάνω εικασίες για τους απώτερους σκοπούς τους, τη στάση τους και τα συναισθήματά τους.
B. Όταν οι άλλοι συμπεριφέρονται με τρόπους που με απογοητεύουν, προσπαθώ να εντοπίσω τις συνθήκες που προξένησαν τη συμπεριφορά τους.

14. A. Όσον αφορά τους άλλους είσαι η συμπεριφορά σου.
B. Οι άλλοι πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τα συναισθήματά σου.

15. A. Οι περισσότεροι άνθρωποι είναι ευέλικτοι και προσαρμόζουν το ύφος τους ανάλογα με τις περιστάσεις.
B. Οι περισσότεροι άνθρωποι είναι άκαμπτοι και δεν προσαρμόζονται.

16. A. Πιστεύω πως είναι καλύτερα να λες αυτό που πιστεύεις και ας ενοχλεί.
B. Πιστεύω πως είναι καλύτερα να κρατάς τις σχέσεις σου αρμονικές.

17. A. Ο τρόπος που συμπεριφέρεσαι έχει αντίκτυπο στις αντιδράσεις των άλλων.
B. Οι άνθρωποι συμπεριφέρονται με προδιαγεγραμμένους τρόπους.

18. A. Δεν είναι τι θα πεις που μετράει αλλά πώς θα το πεις.
B. Αυτό που λες μετράει περισσότερο από τον τρόπο που το λες.

19. A. Δεν έχει νόημα να προσχεδιάζω τη συμπεριφορά μου, αφού αλλάζει ανάλογα με τη διάθεσή μου.
B. Πιστεύω πως ένα σωστό σχέδιο με βοηθά να είμαι συνεπής άσχετα από το πως νιώθω.

20. A. Άπαξ οι άνθρωποι έχουν παγιώσει τη συμπεριφορά τους δεν μπορούν να αλλάξουν.
B. Οι άνθρωποι μπορούν να διευρύνουν τους τρόπους συμπεριφοράς ή και να αποκτήσουν νέους τρόπους αν το θέλουν.

Αξιολόγηση (Βάλτε σε κύκλο την απάντησή σας)

1.	**A**	**B**	**11.**	**A**	**B**
2.	**A**	**B**	**12.**	**A**	**B**
3.	**A**	**B**	**13.**	**A**	**B**
4.	**A**	**B**	**14.**	**A**	**B**
5.	**A**	**B**	**15.**	**A**	**B**
6.	**A**	**B**	**16.**	**A**	**B**
7.	**A**	**B**	**17.**	**A**	**B**
8.	**A**	**B**	**18.**	**A**	**B**
9.	**A**	**B**	**19.**	**A**	**B**
10.	**A**	**B**	**20.**	**A**	**B**

Σύνολο σωστών απαντήσεων .....

Όσες περισσότερες σωστές απαντήσεις βρείτε, τόσο καλύτερες προϋποθέσεις έχετε για να επικοινωνείτε αποτελεσματικά

Αντιμετώπιση Δύσκολων Περιστατικών

Οδηγίες: αφού χωριστείτε σε ομάδες των 3- 5 ατόμων, απαντήστε στις ερωτήσεις με τη σειρά Α, Β, Γ, Δ

Α. Με βάση τις εμπειρίες σας, πώς θα περιγράφατε ένα δύσκολο πολίτη;

1.
2.
3.
4.
5.
6.
7.
8.

Β. Πως αντιδράσατε στην απαράδεκτη για σας συμπεριφορά του πολίτη, σε αντίστοιχες περιστάσεις;

1.
2.
3.
4.
5.
6.

Γ. Πως αντέδρασε ο πολίτης στη δική σας συμπεριφορά;

1.
2.
3.
4.
5.
6.

Δ. Ποια θα ήταν η ιδανική αντίδραση σας στη δύσκολη περίπτωση του πολίτη;

1.
2.
3.
4.
5.
6.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10 : ΟΡΓΑΝΩΣΙΑΚΕΣ ΑΛΛΑΓΕΣ

10.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στο σύγχρονο περιβάλλον, όπου λειτουργούν και αναπτύσσονται οι δημόσιοι οργανισμοί και επιχειρήσεις τα πάντα αλλάζουν πολύ γρήγορα. Η επιβίωση και η εξέλιξή τους επηρεάζονται σε μεγάλο βαθμό από τις αλλαγές που πραγματοποιούνται στο εσωτερικό και εξωτερικό περιβάλλον. Καθοριστικοί παράγοντες που επιβάλλουν την αλλαγή είναι η ανταγωνιστική αγορά, όπου αναπτύσσονται και οι απαιτητικοί πολίτες, οι οποίοι είναι σκεπτόμενοι και εξαιρετικά ενημερωμένοι για τα προϊόντα και τις υπηρεσίες που προσφέρονται σε διεθνές επίπεδο και κυρίως σε επίπεδο χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο οργανισμός προκειμένου να ικανοποιεί τις απαιτήσεις των πολιτών πρέπει διαρκώς να αλλάζει, να προσαρμόζεται σε νέες συνθήκες, να αντιμετωπίζει τις αντιδράσεις που εκδηλώνονται και τελικά να αναπτύσσει στο εσωτερικό του περιβάλλον μια νέα αντίληψη μια αλλαγή νοοτροπίας σχετικά με τη λειτουργία και την ανάπτυξή του.

Στην ενότητα αυτή θα παρουσιασθούν οι βασικές έννοιες της οργανωσιακής αλλαγής, το περιβάλλον και οι αλλαγές που μπορούν να πραγματοποιηθούν στον δημόσιο τομέα, τα στάδια εισαγωγής των οργανωσιακών αλλαγών, οι παράγοντες που αντιδρούν στην αλλαγή, τα λάθη που γίνονται κατά την υιοθέτησή της και η διαδικασία των οκτώ φάσεων, που είναι απαραίτητες για την επιτυχή πορεία της.

Τα προσδοκώμενα αποτελέσματα, μετά τη μελέτη της ενότητας αυτής είναι τα στελέχη να είναι σε θέση:

- Να περιγράφουν την έννοια και να αναγνωρίζουν τους φορείς της αλλαγής.
- Να αναγνωρίζουν και να περιγράφουν τη σχέση μεταξύ περιβάλλοντος και υιοθέτησης αλλαγών στον οργανισμό.
- Να διακρίνουν και να περιγράφουν τα στάδια εισαγωγής των οργανωσιακών αλλαγών.
- Να αναγνωρίζουν τους παράγοντες και τους λόγους που οι εργαζόμενοι αντιδρούν στην αλλαγή, καθώς και τους τρόπους περιορισμού αυτής της αντίδρασης.
- Να αναγνωρίζουν τα πιθανά λάθη που γίνονται κατά τη διαδικασία της αλλαγής, τα οποία πολλές φορές οδηγούν στην αποτυχία της προσπάθειας.
- Να αναγνωρίζουν τις οκτώ φάσεις της αλλαγής.

10.2 ΈΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΙΑΚΗΣ ΑΛΛΑΓΗΣ

Με τον όρο αλλαγή νοείται η μετάβαση από μια κατάσταση πραγμάτων σε μια άλλη ή σε μια παραπλήσια ή η μετάβαση από ένα συγκεκριμένο σύνολο συνθηκών σε κάποιο διαφορετικό. Η μετάβαση αυτή αποτελεί ουσιαστικά μια διαδικασία προσαρμογής και επανατοποθέτησης του ατόμου ή των ομάδων σε συνθήκες νέου περιβάλλοντος, στο οποίο μπορούν να λειτουργούν και να αναπτύσσονται περισσότερο αποτελεσματικά (Χυτήρης, 2001).

Η στάση των ανθρώπων απέναντι στην αλλαγή είναι μια αλληλεπίδραση συναισθημάτων και γνωστικών διαδικασιών. Επομένως, ως αλλαγή ορίζεται επίσης, ένα σύνθετο ψυχολογικό γεγονός που η ενέργειά του πρέπει να γίνει σεβαστή και να τύχει προσεκτικής διαχείρισης (Elliott, 1990). Η αλλαγή είναι μια διορθωτική επίδραση (Mullins, 1999), αναγκαία και επιτακτική για την ανάπτυξη της κοινωνικής και οικονομικής δραστηριότητας. Αποτελεί μια διαδικασία συνεχούς ανανέωσης και επανατοποθέτησης των στόχων, της στρατηγικής και των πολιτικών ενός οργανισμού, προκειμένου να προσαρμοσθεί στις συνθήκες του διαρκώς μεταβαλλόμενου περιβάλλοντος και στις απαιτήσεις των ΄΄εσωτερικών και εξωτερικών πελατών΄΄ (Moran & Brightman, 2001). Οι αλλαγές στην πλειοψηφία τους αποτελούν μια αναδιοργάνωση των υπαρχόντων δομών και νοοτροπίας, προκειμένου οι οργανισμοί να λειτουργούν, να αναπτύσσονται και να γίνονται περισσότερο ανταγωνιστικοί (Rieley & Rieley, 1999; Zeffane, 1996).

Προκειμένου να υιοθετηθεί και να εφαρμοσθεί μια αλλαγή, εμπλέκονται ορισμένα μέλη του οργανισμού, τα οποία ανάλογα με το ρόλο τους, κάποια θα λάβουν την σχετική απόφαση, κάποια άλλα θα αναλάβουν το σχεδιασμό προγραμμάτων υλοποίησης και άλλα θα εκτελέσουν τα προγράμματα αυτά. Οι τρεις ομάδες στελεχών, που εμπλέκονται στην διαδικασία αυτή, ονομάζονται φορείς της αλλαγής. Ο ρόλος τους στην υπόθεση της αλλαγής είναι καθοριστικός. Πιο συγκεκριμένα, οι τρεις ομάδες στελεχών (Handy, 1996) είναι οι εξής:

Ο *ηγέτης- φορέας της αλλαγής*- είναι το στέλεχος το οποίο αντιλαμβάνεται το πρόβλημα και προτείνει την αλλαγή. Καθορίζει τον στόχο και τις δράσεις του οργανισμού και κατευθύνει τις ενέργειες των άλλων στελεχών προς την επίτευξη του στόχου αυτού.

Οι *προγραμματιστές- υλοποιητές* της αλλαγής αποτελούν την επόμενη ομάδα που

διευκολύνει την εισαγωγή και υλοποίηση των πολιτικών της αλλαγής. Μετατρέπουν την ιδέα της αλλαγής σε προγράμματα δράσης, λειτουργούν δηλαδή ως σύνδεσμος μεταξύ της ιδέας της αλλαγής και της εφαρμογής στον οργανισμό. Είναι υπεύθυνοι για την διαθεσιμότητα των πόρων που απαιτούνται για την αλλαγή, καθώς και για τον προγραμματισμό του έργου που πρόκειται να γίνει.

Οι εκτελεστές των προγραμμάτων της αλλαγής είναι οι εργαζόμενοι που δραστηριοποιούνται στην εφαρμογή των προγραμμάτων της αλλαγής.

Στους φορείς της αλλαγής μπορεί να ενταχθεί και η ανώτατη διοίκηση του οργανισμού. Θεωρείται ο *υποστηριχτής της αλλαγής* και συμβάλλει στη διασφάλιση των απαραίτητων πόρων (ανθρώπινων, υποδομών, ρευστότητας κτλ), καθώς και στην ψυχολογική υποστήριξη των εργαζομένων που επηρεάζονται από την αλλαγή (Carr, 1998).

10.3 ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΙ ΑΛΛΑΓΕΣ ΣΤΟΝ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ

Βασική επιδίωξη κάθε οργανισμού είναι η αποτελεσματική λειτουργία και η διαχρονική ανάπτυξή του. Αυτό είναι δυνατόν να το επιτύχει αν καταφέρει να προσαρμόζεται διαρκώς στις συνθήκες, όπως διαμορφώνονται τόσο στο εσωτερικό, όσο και στο εξωτερικό περιβάλλον του. Είναι απαραίτητο επομένως διαρκώς να αλλάζει, να εξελίσσεται και να μεταβάλλεται. Η έννοια της εξέλιξης εμπεριέχει την έννοια της αλλαγής (Burke et al., 1993). Η αλλαγή επομένως είναι στενά συνδεδεμένη με την επιβίωση, την ανάπτυξη και την επιτυχία ενός συστήματος, ενός οργανισμού (Siegal, 1996). Ως αλλαγή, όπως έχει προαναφερθεί, νοείται η μετάβαση από μια κατάσταση πραγμάτων σε κάποια άλλη. Η μετάβαση αυτή εκφράζει μια προσπάθεια προσαρμογής και επανένταξης ανθρώπων και ομάδων σε ένα νέο περιβάλλον, στο οποίο καλούνται να λειτουργήσουν και να αναπτυχθούν. Προκειμένου να είναι επιτυχής η προσαρμογή αυτή, είναι απαραίτητο να αναπροσαρμοσθούν και να επανατοποθετηθούν στάσεις και συμπεριφορές ατόμων και οργανισμών.

Οι αλλαγές που εξελίσσονται στον οργανισμό είναι διαφόρων μορφών και αφορούν αφενός μεν ζητήματα που έχουν σχέση με διαδικασίες παραγωγής, εξοπλισμό, κτιριακές εγκαταστάσεις, σύγχρονα συστήματα πληροφοριών, αφετέρου δε εκείνα που αναφέρονται στον ανθρώπινο παράγοντα, όπως αμοιβές, εξέλιξη, συνθήκες εργασίας κ.α. Ορισμένες από τις αλλαγές αυτές μπορεί να είναι ευρείας κλίμακας και άλλες μικρότερης. Σήμερα οι αλλαγές που συντελούνται στους οργανισμούς, στα πλαίσια του περιβάλλοντος που αναπτύσσονται, είναι ταχύτατες και προκειμένου οι οργανισμοί να λειτουργήσουν αποτελεσματικά και να αναπτυχθούν, οδηγούνται στο να υιοθετήσουν συγκεκριμένες στρατηγικές προσαρμογής και καινοτομίες (Kirkpatrick, 2001).

Η επιχειρησιακή αλλαγή, όποιας μορφής και αν είναι, όποιες διαστάσεις και αν αφορά, προκαλεί σ' ένα βαθμό αντιδράσεις, ανάλογα με τους τομείς που επηρεάζει. Οι αντιδράσεις αυτές στοχεύουν στην διατήρηση της υπάρχουσας κατάστασης και των ωφελημάτων που απορρέουν απ' αυτήν, αλλά εκφράζουν και κάποια αβεβαιότητα για την έκβαση των αποτελεσμάτων του εγχειρήματος.

Ο οργανισμός, προκειμένου να επιτύχει τους στόχους του, θα πρέπει να αντιδράσει στις πιέσεις για την αλλαγή, που προέρχονται τόσο από εξωτερικούς παράγοντες, όσο και από εσωτερικούς (μειωμένη παραγωγικότητα, αναποτελεσματικότητα των

συστημάτων ελέγχου, μειωμένο ηθικό των εργαζομένων κτλ.).

Οι αλλαγές που μπορεί να πραγματοποιήσει ο οργανισμός, ανάλογα με τη δυνατότητα αντίδρασης στις πιέσεις που δέχεται, διακρίνονται σε:

Φυσιολογική ή αναμενόμενη. Ο οργανισμός έχει τη δυνατότητα προγραμματισμένης αντίδρασης και η αλλαγή προκύπτει ως αποτέλεσμα της δραστηριότητάς του. Προϋποθέτει ότι οι οργανισμοί δραστηριοποιούνται μέσα σ' ένα σχετικά σταθερό περιβάλλον, όπου τα στελέχη μπορούν να εντοπίσουν τα σημεία όπου θα εστιάσουν την αλλαγή. Περιλαμβάνει την μετάβαση από μια σταθερή κατάσταση σε μια άλλη με διακεκριμένα στάδια και διαδικασίες, όπου κατά την εξέλιξή της όλοι οι εμπλεκόμενοι είναι διατεθειμένοι να αλλάξουν.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι στην περίπτωση της φυσιολογικής αλλαγής δεν λαμβάνονται υπόψη οι διάφορες οργανωσιακές διαμάχες και υποτίθεται ότι εύκολα μπορεί να προσδιορισθούν και να οριοθετηθούν (Burke W. et al, 1993).

Επιβαλλόμενη ή απρογραμμάτιστη. Ο οργανισμός εφαρμόζει αλλαγές που επιβάλλονται από υψηλά ισταμένους φορείς, όπως είναι η πολιτεία, ο διευθύνων σύμβουλος επιχείρησης, διεθνείς οργανισμοί κτλ. Προϋποθέτει, επομένως, ότι ο οργανισμός αναπτύσσεται σ' ένα αβέβαιο και ευμετάβλητο περιβάλλον και αντιμετωπίζει την αλλαγή ως μια συνεχή διαδικασία προσαρμογής. Η απρογραμμάτιστη αλλαγή ακολουθεί μια διαδικασία αλλαγής της κουλτούρας, της δομής και της στρατηγικής του οργανισμού, μέσω της συνεχούς μάθησης και της κατάλληλης διαχείρισης. Σύμφωνα με τη προσέγγιση αυτή, απαιτείται η πλήρης κατανόηση της στρατηγικής, της δομής και της κουλτούρας, διότι αυτά μπορούν να λειτουργήσουν είτε ως πηγές αντίδρασης είτε ως παράγοντες ενίσχυσης της διαδικασίας υλοποίησης της αλλαγής (Burns, 2004).

Διαπραγματεύσιμη. Ο οργανισμός υιοθετεί την αλλαγή, ύστερα από διαπραγματεύσεις και τελικά συμφωνία των εμπλεκόμενων μερών.

Οι αλλαγές ανάλογα με την έκταση, την συχνότητα και την ένταση που εμφανίζονται χαρακτηρίζονται ως συνεχούς βελτίωσης (μικρές και συνεχείς), σταδιακές (μέτριας δυσκολίας και σημαντικότητας) και ριζοσπαστικές (συνήθως επιβάλλονται από το εξωτερικό περιβάλλον (Handy, 1996).

Παράλληλα με την αλλαγή, η καινοτομία αναπτύσσεται, συνήθως, λόγω της ιδιομορφίας της ανθρώπινης φύσης και των λειτουργιών της, όπως π.χ. η περιέργεια και η επιθυμία για την επιδίωξη μιας ιδέας, ακόμα και όταν υπάρχουν αντιδράσεις. Αυτή η αντίληψη καθορίζει σαφώς τους ανθρώπους ως το κρίσιμο συστατικό για μια

επιτυχημένη καινοτομική συμπεριφορά. Το γεγονός όμως ότι υπάρχουν οι κατάλληλοι άνθρωποι δεν είναι πάντα αρκετό για να βρεθούν καινοτομικές λύσεις στα οργανωσιακά προβλήματα. Αντίθετα, πολλοί πιστεύουν ότι ο καινοτομικός τρόπος σκέψης είναι ένα στοιχείο που πρέπει να καλλιεργηθεί από τον οργανισμό και ότι η δημιουργία ενός εργασιακού κλίματος συμβατού με την καινοτομία είναι το ίδιο κρίσιμο στοιχείο γι' αυτήν, όπως και οι ίδιοι οι άνθρωποι.

Το κλίμα επομένως, μέσα στο οποίο εκτελούν τα καθήκοντά τους οι εργαζόμενοι, επιδρά σημαντικά στη δυνατότητα και στην παρακίνησή τους να ενεργήσουν με ένα καινοτομικό τρόπο. Η σημασία των ψυχογραφικών παραγόντων στην υιοθέτηση καινοτομιών έχει αναγνωριστεί από πολλά χρόνια και μάλιστα η σχέση αυτή είναι σημαντική.

Η διαχείριση της αλλαγής της κουλτούρας θεωρείται ότι είναι το δυσκολότερο εγχείρημα στην υπόθεση της αλλαγής. Η κουλτούρα στον οργανισμό δύσκολα αλλάζει, αλλά επιβάλλεται να αλλάξει. Αυτό διότι αν δεν αλλάξει δεν θα αλλάξουν συμπεριφορές και επομένως η υπόθεση της αλλαγής θα αποτύχει (Kotter J.,1996, Bainbridge C., 1996). Ορισμένοι ερευνητές υποστηρίζουν ότι πρέπει κατά την αλλαγή να επαναπροσδιορισθούν οι αξίες, οι πεποιθήσεις και οι στάσεις των στελεχών και των άλλων εργαζομένων στον οργανισμό και άλλοι θεωρούν ότι αρκεί μια διαφοροποίηση στον τρόπο σκέψης τους.

Μια σημαντική διαδικασία αλλαγής στους οργανισμούς είναι η υιοθέτηση και εφαρμογή Διοίκησης Ολικής Ποιότητας. Ο επανασχεδιασμός, η εισαγωγή νέων τεχνολογιών, οι αλλαγές πολιτικών, οι αναπροσαρμογές στην οργανωτική δομή των οργανισμών σύμφωνα με ορισμένα πρότυπα, είναι ορισμένα στοιχεία που οδηγούν στην αλλαγή. Τα αποτελέσματα της εφαρμογής των αρχών της ποιότητας στους οργανισμούς δεν είναι άμεσα εμφανή στην υπόθεση της αλλαγής, γιατί έχουν μακροπρόθεσμη προοπτική, όμως οι αλλαγές που επιφέρουν είναι μεγάλης έκτασης.

Η ποιότητα στο δημόσιο εξετάζεται αφενός μεν από το κατά πόσο ο οργανισμός ή η υπηρεσία εξυπηρετεί το σκοπό για τον οποίο έχει σχεδιασθεί και αφετέρου αν η ποιότητα των υπηρεσιών που προσφέρονται είναι ικανοποιητική. Ιδιαίτερη σημασία έχουν οι απόψεις των πολιτών, των συναλλασσομένων, των στελεχών και των άλλων εργαζόμενων στη υπηρεσία κτλ (Kesler I. et al, 2002).

Ο Κώδικας Δημοσίων Υπαλλήλων προβλέπει σε ορισμένες διατάξεις κίνητρα, αλλά και ορισμένες δημόσιες υπηρεσίες απονέμουν βραβεία και επαίνους σε δημοσίους υπαλλήλους, οι οποίοι δραστηριοποιούνται στη υποβολή προτάσεων, προκειμένου να

αντιμετωπισθούν εμπόδια που οφείλονται στις γραφειοκρατικές διαδικασίες. Επίσης, επιδιώκεται και η διαχρονική δέσμευσή τους για περαιτέρω προσπάθειες, προκειμένου να βελτιώνεται διαρκώς το έργο που προσφέρεται στους πολίτες. Τα βραβεία αυτά έχουν ως στόχο τόσο την αναγνώριση της προσφοράς του δημόσιου τομέα στην κοινωνία, όσο και την επιδίωξη να λειτουργήσει αποδοτικά αξιοποιώντας κατά τον καλύτερο τρόπο τα μέσα και τους πόρους που διαθέτει, περιορίζοντας στο ελάχιστο την σπατάλη τους. Επίσης, σε πολλές χώρες βραβεύονται οι δημόσιες υπηρεσίες που εφαρμόζουν σύγχρονες διοικητικές τεχνικές και αποτελούν πρότυπα, όπου και άλλες ενθαρρύνονται να τις μιμηθούν.

Ο προσανατολισμός του οργανισμού προς μια εξωστρεφή συμπεριφορά μπορεί να του προσδώσει ένα σταθερό ανταγωνιστικό πλεονέκτημα. Μια κουλτούρα θεωρείται ισχυρή, στο βαθμό που το ίδιο μοντέλο πεποιθήσεων και κανόνων εφαρμόζεται σε όλο τον οργανισμό. Μια ισχυρή κουλτούρα σ' έναν οργανισμό μπορεί να εξασφαλίσει συνεκτικότητα και εστίαση στις στρατηγικές και στις τακτικές. Επειδή οι μικροί οργανισμοί χαρακτηρίζονται από την έλλειψη τυπικών συστημάτων συντονισμού, μια ισχυρή κουλτούρα προσανατολισμού προς την αγορά μπορεί να υποκαταστήσει μερικώς αυτά τα συστήματα, εξασφαλίζοντας πειθαρχία στα διάφορα τμήματά του κατά την εφαρμογή της επιχειρησιακής στρατηγικής.

Οι αλλαγές στις δομές, τα συστήματα και τις πρακτικές μιας οργάνωσης αλλάζουν τα μέτρα του κλίματος και, συνεπώς, την ατομική επίδοση. Έχει διαπιστωθεί ότι τόσο η οργανωτική δομή (βαθμός ελέγχου, μέγεθος, επίπεδα) όσο και οι οργανωσιακές διαδικασίες (εκτιμήσεις επίδοσης, προϋπολογισμός, συνεργασίες) συσχετίζονται περισσότερο με το κλίμα παρά με την επίδοση, καθώς και ότι το οργανωσιακό κλίμα συνδέεται άμεσα με την επίδοση (Trivellas, Reklitis & Santouridis, 2006).

10.4 ΣΤΑΔΙΑ ΕΙΣΑΓΩΓΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΙΑΚΩΝ ΑΛΛΑΓΩΝ

Η εισαγωγή αλλαγών στους οργανισμούς ακολουθεί σε γενικές γραμμές τέσσερα στάδια:

Α. *Διαγνωστικό*, στο οποίο εντοπίζονται οι νέες συνθήκες, όπως διαμορφώνονται στο εξωτερικό περιβάλλον, καθώς και οι επιπτώσεις που θα έχουν αυτές στη λειτουργία και στην ανάπτυξη του οργανισμού. Αξιολογείται επίσης η επίδοση του οργανισμού στην νέα πραγματικότητα, οι πόροι που διατίθενται για το σκοπό αυτό, καθώς και η διαφορά επίδοσης που θα είχε αν μπορούσε να αξιοποιήσει τις νέες ευκαιρίες με τα νέα δεδομένα. Εντοπίζονται τα προβλήματα που αντιμετωπίζει ο οργανισμός, διερευνώνται οι αιτίες που τα δημιουργούν και αναζητούνται τρόποι επίλυσής τους. Η διάγνωση για την κατάσταση του οργανισμού ανατίθεται είτε σε ικανά διοικητικά στελέχη του είτε σε εξωτερικούς συμβούλους (Kanter et al. 1992)

Β. *Προγραμματισμού*, στο οποίο καθορίζονται οι στόχοι που επιδιώκονται με την εισαγωγή των αλλαγών. Αυτοί πρέπει να είναι συγκεκριμένοι και συμβατοί με τις πολιτικές που ακολουθεί ο οργανισμός. Αναπτύσσεται ένα πρόγραμμα δράσης, όπου περιγράφεται πως οργανώνονται τεχνικές και διαδικασίες, συλλέγονται και αξιοποιούνται πληροφορίες με τελική επιδίωξη την επίτευξη αυτών των στόχων (Heathfield, 2001). Οι στόχοι διακρίνονται σε εσωτερικούς, όταν οι αλλαγές αφορούν τους εργαζόμενους και εξωτερικούς, όταν αφορούν τη θέση του οργανισμού στο περιβάλλον, το ρυθμό ανάπτυξής του, την αποδοχή του από τους συναλλασσόμενους κτλ.

Γ. *Υλοποίησης*, στο οποίο οι στρατηγικές και οι πολιτικές εισαγωγής της αλλαγής υλοποιούνται με συγκεκριμένες ενέργειες. Ενδεχόμενα προβλήματα, που παρουσιάζονται κατά την εξέλιξη του σταδίου αυτού, αντιμετωπίζονται από τα στελέχη με τις κατάλληλες προσαρμογές.

Δ. *Αξιολόγησης,* στο οποίο τα αποτελέσματα της αλλαγής αξιολογούνται ποιοτικά και ποσοτικά. Εντοπίζονται αστοχίες αποτελεσμάτων και διερευνώνται τα αίτια που τις προκάλεσαν. Οι αστοχίες μπορεί να οφείλονται σε ενέργειες μεμονωμένων ατόμων, σε ομάδες ατόμων ή σε διαδικασίες (υιοθέτηση παραδοσιακών συμπεριφορών από διοικητικά στελέχη ή άλλους εργαζόμενους, έλλειψη προσαρμογής σε νέες πρακτικές, διστακτικότητα στην αντιμετώπιση των νέων προκλήσεων). Στην περίπτωση που παρατηρηθούν αστοχίες πραγματοποιούνται οι απαραίτητες διορθωτικές αλλαγές, μέσω ενός λειτουργικού συστήματος επαναπληροφόρησης. Η αξιολόγηση των

αλλαγών είναι εξαιρετικά σημαντικό στοιχείο στην όλη διαδικασία. Η έλλειψη ενός αξιόπιστου συστήματος αξιολόγησης είναι ένας από τους βασικούς λόγους αποτυχίας της υπόθεσης της αλλαγής. Η αξιολόγηση είναι ένα χρήσιμο εργαλείο που αναγνωρίζει την παρούσα κατάσταση, κρίνει την αποτελεσματικότητα του παρελθόντος και προδιαγράφει την κατάσταση του μέλλοντος (Parkinson et al., 1999).

Οι αλλαγές απαιτούν από όλα τα μέλη του οργανισμού την απαραίτητη προσαρμογή της συμπεριφοράς τους στα νέα δεδομένα. Η προσαρμογή αυτή αφορά την ανάπτυξη καλύτερων σχέσεων μεταξύ των ανθρώπων, αλλά και μεταξύ αυτών και της νέας δομής του οργανισμού, τη χρήση νέων τεχνολογιών και γενικότερα την ανάπτυξη μιας καινοτομικής προσέγγισης σε όλες τις δράσεις του οργανισμού.

10.5 ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΠΟΥ ΔΙΑΜΟΡΦΩΝΟΥΝ ΤΗΝ ΕΠΙΤΥΧΙΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΠΟΤΥΧΙΑ ΤΩΝ ΑΛΛΑΓΩΝ

10.5.1 Αντιδράσεις στην αλλαγή

Οποιαδήποτε αλλαγή επιχειρείται σε έναν οργανισμό έχει να αντιμετωπίσει τις αντιδράσεις όσων επηρεάζει. Οι αντιδράσεις αυτές έχουν ως βασική επιδίωξη την διατήρηση της υπάρχουσας κατάστασης, η οποία έτσι διασφαλίζει, αφενός μεν την διατήρηση των συνθηκών στους χώρους εργασίας ως έχουν, αφετέρου δε τη διατήρηση των προσδοκιών ορισμένων συμφερόντων που έχουν επενδύσει στην κατάσταση που υπάρχει. Αν και υπάρχει η άποψη ότι σε κάθε περίπτωση η αντίδραση στην αλλαγή εμποδίζει τις διαδικασίες εφαρμογής της, εντούτοις αυτό θα μπορούσε να αποτελέσει ένα κρίσιμο παράγοντα για την επιτυχία της. Αυτό συμβαίνει διότι η αντίσταση στην αλλαγή ενδεχομένως να είναι και χρήσιμη, με ορισμένες προϋποθέσεις διότι (Waddell et al, 1998):

- Καταργεί το μύθο ότι η αλλαγή είναι καλή σε κάθε περίπτωση, ακόμη και όταν δεν έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία υλοποίησής της.
- Αντισταθμίζει τις δυνάμεις του περιβάλλοντος που επιδιώκουν άμεσα την αλλαγή, με εκείνες που επιθυμούν την σταθερότητα.
- Αναδεικνύει διαστάσεις της αλλαγής που δεν είναι κατάλληλες να εφαρμοσθούν.
- Διατηρεί την επικοινωνία μεταξύ εργαζομένων και διοίκησης.
- Είναι προτιμότερο να υπάρχει προβληματισμός και αντίδραση παρά αδιαφορία, αδράνεια και παθητική εκτέλεση εργασιών.
- Επισημαίνει εναλλακτικές προτάσεις.

Η κριτική επομένως που δέχεται η υπόθεση της αλλαγής θα μπορούσε να αποτελέσει σημαντικό παράγοντα ώθησης, το οποίο η κεντρική διοίκηση καλείται να αξιοποιήσει κατάλληλα.

Η αντίδραση στην αλλαγή μπορεί να εστιάζεται (CIPD Staff, 2005). Στο περιεχόμενο της αλλαγής (π.χ. μια συγκεκριμένη αλλαγή στην τεχνολογία, στις μεθόδους παραγωγής, σ' ένα σύστημα αξιολόγησης των εργαζομένων)

- Στην διαδικασία της αλλαγής, δηλαδή στον τρόπο που εισάγεται μια αλλαγή (π.χ. αλλαγή στην παραγωγική διαδικασία, χωρίς προηγουμένως να ενημερωθούν οι εργαζόμενοι)

Οι αντιδράσεις στην αλλαγή εκφράζονται ως:

- Αντιδράσεις *Συμπεριφοράς,* οι οποίες έχουν συναισθηματική ή υποκειμενική προέλευση, και
- Αντιδράσεις *Συστημικής* προέλευσης, όταν βασίζονται σε αντικειμενικούς λόγους, όπως η έλλειψη κατάλληλης ενημέρωσης, η έλλειψη των απαραίτητων γνώσεων για να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις της αλλαγής κτλ (Mc Kay, 1997)

Οι αντιδράσεις, επομένως στην αλλαγή προέρχονται είτε από τους εργαζόμενους είτε και από τον ίδιο τον οργανισμό.

Οι συνήθεις μορφές αντίδρασης των εργαζομένων σε πιθανές αλλαγές είναι:

Απόρριψη. Η σοβαρότερη μορφή αντίδρασης στην αλλαγή και πραγματοποιείται όταν θίγονται άμεσα τα βασικά συμφέροντα των εργαζομένων (απώλεια εργασίας, μείωση αποδοχών κτλ). Εκδηλώνεται με στάσεις εργασίας, απεργίες.

Αντίσταση. Μετριότερης έντασης αντίδραση και εκδηλώνεται όταν θίγονται μεν συμφέροντα, αλλά όχι ζωτικής σημασίας. Επισημαίνει και την αγωνία των επιπτώσεων από την επιχειρούμενη αλλαγή. Εκφράζεται με έντονες διαβουλεύσεις με τα αρμόδια στελέχη της αλλαγής, καθυστερήσεις στην υλοποίηση των εργασιών τους κλπ.

Ανοχή. Οι εργαζόμενοι ανέχονται την αλλαγή, τηρώντας μια ουδέτερη στάση. Αντιλαμβάνονται ότι δεν θίγονται άμεσα συμφέροντά τους και παράλληλα εμπιστεύονται τη διοίκηση ότι λαμβάνει τα απαραίτητα μέτρα για την κατοχύρωσή τους.

Αποδοχή. Θετική αντίδραση στην αλλαγή, διότι αντιλαμβάνονται οι εργαζόμενοι ότι μάλλον ευνοούνται απ' αυτήν. Για παράδειγμα, η εφαρμογή ενός νέου συστήματος αξιολόγησης που συνδέεται με αύξηση αποδοχών. Συμβαίνει συνήθως σε οργανισμούς με καλή διοίκηση, όπου διατηρείται καλό κλίμα συνεργασίας μεταξύ εργαζομένων και διοίκησης (Mc Kay, 1997, Nichols K. 1997)

Οι μορφές αντίδρασης στην αλλαγή, που προέρχονται από τον ίδιο τον οργανισμό, έχουν πολλές φορές τη βάση τους σε πολιτικές (π.χ. πρόσληψη και αξιολόγηση προσωπικού) και διαδικασίες (π.χ. συγκεκριμένες μέθοδοι παραγωγής ή παροχής

υπηρεσιών που υιοθετούνται) που εφαρμόζονται και αποτελούν ανασταλτικό παράγοντα στην επιδιωκόμενη αλλαγή.

Ορισμένοι σημαντικοί παράγοντες, που αντιδρούν στην αλλαγή που επιδιώκεται, είναι (Pritchett, 2003), (Nadler, 1999) οι εξής:

Ομαδική αντίδραση. Αν και εμφανίζονται περιπτώσεις όπου μεμονωμένα άτομα επιθυμούν την αλλαγή, ορισμένες τυπικές ή άτυπες ομάδες αντιδρούν (π.χ. σωματείο εργαζομένων)

Απειλή στη δύναμη και στην επιρροή. Στους παραδοσιακούς οργανισμούς υπάρχει σαφής καθορισμός εργασιών, συγκεκριμένα επίπεδα ιεραρχίας με αντίστοιχη ροή πληροφοριών από πάνω προς τα κάτω. Διαμορφώνονται έτσι και οι σχέσεις εξουσίας και επιρροής. Οι νέες ιδέες που συνοδεύουν την αλλαγή ή μια διαφορετική κατανομή πόρων, δύνανται να εκληφθούν ως απειλή για την υπάρχουσα κατάσταση επιρροής και εξουσίας.

Περιορισμένοι πόροι. Σε ορισμένες περιπτώσεις, αν και η αλλαγή είναι επιθυμητή, δεν πραγματοποιείται διότι δεν υπάρχουν οι απαραίτητοι πόροι. Έτσι, π.χ ένας ασφαλιστικός οργανισμός, αν και επιθυμεί την ανάπτυξη δικτύου on line στις υπηρεσίες του, δεν μπορεί να το πραγματοποιήσει, λόγω έλλειψης χρημάτων.

Δεσμεύσεις της Διοίκησης. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι διοικήσεις των οργανισμών έχουν προχωρήσει σε συμφωνίες με τα εμπλεκόμενα μέλη, όπως εργαζόμενους (π.χ. για θέματα εργασιακά), προμηθευτές (π.χ. για όρους παραγγελιών), πελάτες (π.χ. για όρους πληρωμής κτλ). Αυτό περιορίζει την δυνατότητα εισαγωγής δραστικών αλλαγών ή ριζοσπαστικών καινοτομιών.

Αδυναμίες της Δομής. Ο οργανισμός διαθέτει τέσσερα υποσυστήματα, δηλαδή της δομής, των ανθρώπων, της τεχνολογίας και του έργου. Η υιοθέτηση αλλαγών ή καινοτομιών δεν μπορεί να περιορισθεί σε ορισμένα υποσυστήματα του οργανισμού. Τις περισσότερες φορές, οδηγεί αναγκαστικά και σε αντίστοιχη υιοθέτηση από τα άλλα. Αυτό συμβαίνει λόγω της συνεργασίας που αναπτύσσεται μεταξύ των υποσυστημάτων, προκειμένου να υπάρξει το τελικό αποτέλεσμα.

10.5.2 Λόγοι Αντίδρασης στην Αλλαγή

Υπάρχουν αρκετοί λόγοι για τους οποίους οι εργαζόμενοι αντιδρούν αρνητικά στις αλλαγές. Ο τρόπος και η έκταση της αντίδρασης διαφέρει μεταξύ τους, ανάλογα με το πόσο έτοιμος είναι ο κάθε ένας για αυτήν. Αυτό εξαρτάται από την αντίληψη του

προσωπικού κινδύνου που θα προέλθει από την αλλαγή, καθώς και από το βαθμό δυσαρέσκειας που προκύπτει από την υπάρχουσα κατάσταση.

Οι βασικοί λόγοι που οι εργαζόμενοι αντιδρούν στην αλλαγή είναι:

- *Συνήθεια* (π.χ. γνώση της παρούσας κατάστασης, των συνεργατών, και των ιδιαιτεροτήτων της εργασίας)
- *Επιλεκτική Αντίληψη* (π.χ. ο τρόπος που ο κάθε εργαζόμενος αντιδρά στην αλλαγή είναι αποτέλεσμα των γνώσεων, εμπειριών, ικανοτήτων του)
- *Εξάρτηση* (π.χ. η ανάπτυξη σχέσεων εξάρτησης του εργαζόμενου με τον προϊστάμενο ή τους συναδέλφους του, κατά την εκτέλεση των εργασιών, έχει ως αποτέλεσμα η στάση που θα τηρήσουν αυτοί στην αλλαγή να επηρεάσει άμεσα και την συμπεριφορά του εξαρτώμενου)
- *Συναισθηματική – ψυχολογική ισορροπία* στον εργασιακό χώρο (π.χ. οτιδήποτε εμφανίζεται στο χώρο εργασίας που πιθανόν να δημιουργήσει δυναμική διατάραξης των ισορροπιών, όπως έχουν διαμορφωθεί, αντιμετωπίζεται με δυσπιστία και πολλές φορές με άρνηση).

Αυτά δημιουργούν μια αρνητική στάση απέναντι στην αλλαγή, η οποία μπορεί να εκφρασθεί με παράπονα, δυσφορία, επιθετικότητα, αδικαιολόγητες απουσίες των εργαζομένων. Είναι απαραίτητο η διοίκηση να εντοπίσει και να διερευνήσει τους πραγματικούς λόγους της αντίδρασης (Kirkpatrick D., 2001).

Παρ όλα αυτά, οι περισσότεροι άνθρωποι επιθυμούν την αλλαγή. Επιζητούν τις νέες εμπειρίες και τα νέα οφέλη που θα προκύψουν. Όμως τους ανησυχεί και ορισμένες φορές τους φοβίζει η διαφοροποίηση της καθημερινότητας. Είναι απαραίτητο επομένως να αντιμετωπισθούν οι φόβοι τους, να προσεγγίσουν το εγχείρημα της αλλαγής ως ευκαιρία ανάπτυξης του οργανισμού, αλλά και των ιδίων και να συμβάλουν με την αποδοχή και τη διαχρονική στήριξή της. Στην προσπάθεια διαμόρφωσης της νέας αυτής αντίληψης των εργαζομένων καθοριστικός είναι ο ρόλος του ηγέτη της αλλαγής.

10.5.3 Τρόποι μείωσης της αρνητικής αντίδρασης στην Αλλαγή

Οι τρόποι αντιμετώπισης της αρνητικής αντίδρασης των εργαζομένων στη αλλαγή δεν είναι εύκολοι. Αυτό συμβαίνει διότι η αντίδραση οφείλεται όχι μόνο στη λογική, αλλά και στο συναίσθημα. Πρέπει επομένως να διερευνηθεί τί τους οδηγεί σε

άρνηση της αλλαγής και τι σε αποδοχή.

Σύμφωνα με την τεχνική Ανάλυσης Δυνάμεων Πεδίου, υπάρχουν δύο τύποι δυνάμεων που επηρεάζουν τους ανθρώπους που δραστηριοποιούνται σε συγκεκριμένο χώρο και τόπο. Ο πρώτος τύπος, *οι προωθητικές δυνάμεις*, ωθούν τα άτομα προς την αλλαγή και ο δεύτερος, οι δυνάμεις *της αντίστασης,* τα ωθούν σε αντίσταση, σε διατήρηση της υπάρχουσας κατάστασης. Ανάλογα ποιός από τους δύο τύπους υπερισχύει σε ένταση και ποσότητα, διαμορφώνουν και τα άτομα τη συμπεριφορά τους απέναντι στην αλλαγή (Champy et al, 1996).

Επομένως, βασική επιδίωξη πρέπει να είναι η προσπάθεια σταδιακής και ουσιαστικής εξασθένισης των δυνάμεων αντίστασης, έπειτα από προσεκτική ανάλυσή τους, που θα οδηγήσει σε ενίσχυση των προωθητικών δυνάμεων και τελικά στην υιοθέτηση της αλλαγής.

Προκειμένου να περιορισθεί η αντίδραση στην αλλαγή, απαιτείται αμφίδρομη και διαρκής επικοινωνία μεταξύ εργαζομένων και διοίκησης, ανταλλαγή προβληματισμών και πληροφοριών, συμβουλευτική υποστήριξη και διάθεση εκ μέρους των εργαζομένων να μην παραμένουν απλοί θεατές, αλλά να δεσμευθούν και να δραστηριοποιηθούν στην υλοποίηση της αλλαγής (Χυτήρης 2001, Waddell & Amrik, 1998).

Πρακτικά, αυτό επιτυγχάνεται προοδευτικά ακολουθώντας τα εξής στάδια (Burns, 2004):

Ανάλυση και περιγραφή της αναγκαιότητας της αλλαγής. Πλήρης αναφορά και τεκμηρίωση της αναγκαιότητας της αλλαγής, αλλά και προσπάθεια για συμμετοχή, κυρίως εκείνων που εκφράζουν αντιρρήσεις, στον προγραμματισμό ή στην υλοποίηση της αλλαγής.

Παροχή ουσιαστικής και πλήρους πληροφόρησης. Είναι απαραίτητο προκειμένου οι εργαζόμενοι να έχουν μια σαφή και ολοκληρωμένη εικόνα σχετικά με την αλλαγή. Έτσι, αποφεύγεται η παραπληροφόρηση και η ανησυχία τους που θα μπορούσαν να δυσκολέψουν ή και να ματαιώσουν την αλλαγή.

Δυνατότητα διατύπωσης αντιρρήσεων. Είναι σημαντικό οι εργαζόμενοι να μπορούν να διατυπώνουν τις αντιρρήσεις τους στα πλαίσια ενός καλού κλίματος συνεργασίας. Αντιλαμβάνονται ότι είναι σε θέση να διατυπώνουν την άποψή τους, η οποία λαμβάνεται υπόψη από τους αρμόδιους και επομένως κατά κάποιο τρόπο και αυτοί συμμετέχουν στην διαμόρφωση της πολιτικής της αλλαγής.

Εξασφάλιση ευρείας και ενεργητικής συναίνεσης. Μπορεί να ενισχυθεί βραχυχρόνια,

εφόσον γίνει σαφές προς όλους ότι η υπόθεση της αλλαγής είναι καθοριστικής σημασίας για την επιβίωση και την ανάπτυξη του οργανισμού. Μακροχρόνια, επιτυγχάνεται με τη υιοθέτηση κατάλληλων συστημάτων αμοιβών και συγκεκριμένων διοικητικών πρακτικών.

Υλοποίηση μόνο των απαραίτητων αλλαγών. Πραγματοποιούνται οι απαραίτητες αλλαγές και δεν επαναλαμβάνονται συχνά με τον ίδιο στόχο. Με τον τρόπο αυτό αποφεύγεται η δημιουργία κλίματος ανασφάλειας στους εργαζόμενους, καθώς και η πιθανή κόπωσή τους, η οποία μπορεί να οδηγήσει σε αντιδράσεις για σημαντικές αλλαγές στο μέλλον.

Παροχή κινήτρων. ; Έχει διαπιστωθεί ότι η παροχή κινήτρων διευκολύνει την εισαγωγή των αλλαγών.

Κατάλληλη διαχείριση χρόνου. Η εισαγωγή των αλλαγών θα πρέπει να γίνει τον κατάλληλο χρόνο. Θα πρέπει το εργασιακό κλίμα, η διαθεσιμότητα των πόρων και οι δυναμικές που αναπτύσσονται από το εσωτερικό και το εξωτερικό περιβάλλον να ευνοούν την υπόθεση της αλλαγής. Τα αποτελέσματα από την εισαγωγή της αλλαγής δεν εμφανίζονται άμεσα. Απαιτείται χρόνος για να εκτιμηθούν, διότι πολλές φορές τα πρώτα αποτελέσματα δεν αποδίδουν την πραγματική κατάσταση.

Εφαρμογή των απαραίτητων προσαρμογών και τροποποιήσεων για την διατήρηση της αλλαγής. Οι προσαρμογές πρέπει να πραγματοποιούνται όταν διαπιστώνονται προβλήματα ή αστοχίες στην εφαρμογή των πολιτικών της αλλαγής και να μην εγκαταλείπεται η προσπάθεια ή να αναμένονται μοιρολατρικά τα τελικά αποτελέσματα.

10.5.4 Λόγοι που οι οργανισμοί αποτυγχάνουν στην Αλλαγή

Ο ανταγωνισμός που αναπτύσσεται στο σύγχρονο περιβάλλον είναι έντονος και οι οργανισμοί για να μπορέσουν να επιβιώσουν και να αναπτυχθούν πρέπει να διερευνήσουν τρόπους, ώστε να συμπιέσουν το κόστος, να αυξήσουν την παραγωγικότητά τους, να βελτιώσουν την ποιότητα των παρεχόμενων προϊόντων και υπηρεσιών κτλ. Η προσπάθεια για αλλαγή σημαίνει κόστος και κίνδυνο, αλλά παράλληλα και δημιουργία νέων ευκαιριών.

Οι οργανισμοί στην προσπάθειά τους να εισάγουν αλλαγές υποπίπτουν σε μια σειρά λαθών, που αρκετές φορές τους οδηγούν σε αποτυχία. Είναι σημαντικό επομένως να γνωρίζουν από τις εμπειρίες άλλων οργανισμών και να προσπαθούν να τα

αποφύγουν. Λάθη που συνήθως εμφανίζονται είναι (Burns, 2004, Kotter, 1996):

1ο *Ύπαρξη μεγάλης συγκαταβατικότητας (complacency).* Ένα συνηθισμένο λάθος που κάνουν τα στελέχη, στην προσπάθεια να αλλάξει ένας οργανισμός, είναι ότι δεν μεριμνούν έγκαιρα να προετοιμάσουν και να ενημερώσουν τους συναδέλφους τους σχετικά με το εγχείρημα. Έτσι, οι εργαζόμενοι δεν γνωρίζουν τα οφέλη αλλά και τους κινδύνους που ενδεχομένως θα προκύψουν από την αλλαγή αυτή, δεν συμβάλλουν στην κοινή προσπάθεια και υποτιμούν την όλη κατάσταση. Το αποτέλεσμα είναι να τελματώνεται η προσπάθεια της αλλαγής, οι νέες στρατηγικές να μην υλοποιούνται σύμφωνα με τους στόχους που έχουν τεθεί, η υλοποίηση των προγραμμάτων να εκφυλίζεται σε μια γραφειοκρατική διαδικασία, παρά σε μια αποτελεσματική επιχειρησιακή δραστηριότητα.

2ο *Αδυναμία δημιουργίας ενός ισχυρού καθοδηγητικού συνασπισμού.* Η προσπάθεια για εισαγωγή αλλαγών προκειμένου να επιτύχει είναι απαραίτητο να έχει διασφαλίσει την ενεργό συμμετοχή της διοίκησης. Τα στελέχη ενός οργανισμού, όσο ικανά και δραστήρια να είναι, μεμονωμένα δεν μπορούν να επιτύχουν τους στόχους της αλλαγής. Είναι απαραίτητο να έχει δημιουργηθεί ισχυρή ομάδα, όπου επικεφαλής θα είναι ο πρόεδρος ή ο διευθύνων σύμβουλος ή ο γενικός διευθυντής, ώστε να δίδονται οι κατευθυντήριες οδηγίες, να διασφαλίζεται η συνοχή της ομάδας και ο συντονισμός της δράσης της, καθώς και να παρέχεται η απαραίτητη υποστήριξη τόσο σε επίπεδο διασφάλισης πόρων, όσο και σε ψυχολογικό επίπεδο.

3ο *Υποτίμηση της δυναμικής του οράματος.* Το όραμα διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στην πορεία του κάθε οργανισμού. Πολύ περισσότερο στην υλοποίηση της αλλαγής διότι καθοδηγεί, εμπνέει και οριοθετεί τις δραστηριότητες της ομάδας. Χωρίς αυτό η υπόθεση της αλλαγής μπορεί να ξεφύγει των προδιαγραφών υλοποίησης, όπως έχουν τεθεί και να επέλθει απογοήτευση στους εργαζόμενους και τελικά εγκατάλειψη της προσπάθειας.

4ο *Έλλειψη ή αδυναμία μεταφοράς του οράματος.* Οι εργαζόμενοι είναι διατεθειμένοι να κάνουν θυσίες, προκειμένου να βελτιώσουν τις συνθήκες της καθημερινότητάς τους, αν πιστεύουν ότι θα προκύψουν οφέλη από την αλλαγή, καθώς και ότι το εγχείρημα αυτό είναι εφικτό. Η διαρκής επικοινωνία μαζί τους, σε όλη τη διάρκεια της αλλαγής, πρέπει να διασφαλίζει την συνέπεια μεταξύ λόγων και πράξεων. Στην περίπτωση που εμφανίζεται ασυμβατότητα μεταξύ τους, υπονομεύεται η προσπάθεια της αλλαγής και τις περισσότερες φορές οδηγεί σε αποτυχία.

5ο *Επιτρέπεται σε εμπόδια να επισκιάσουν το νέο όραμα.* Η υλοποίηση της αλλαγής

απαιτεί την συνδυασμένη δράση μεγάλου αριθμού ατόμων. Σε πολλές περιπτώσεις, αν και οι εργαζόμενοι επιθυμούν να συμβάλλουν στην αλλαγή, παρουσιάζονται διάφορα εμπόδια, τα οποία υπονομεύουν την όλη προσπάθεια. Τα εμπόδια αυτά μπορεί να είναι πραγματικά ή και φανταστικά. Η υπάρχουσα δομή του οργανισμού π.χ μπορεί να αποδειχθεί ένα σημαντικό εμπόδιο. Έτσι:

- Η ανάθεση καθηκόντων εργασιών μπορεί να υπονομεύσει τις προσπάθειες του οργανισμού για βελτίωση της παραγωγικότητας ή της προσφοράς καλύτερων υπηρεσιών προς τον πολίτη.
- Τα συστήματα αμοιβών ενδεχομένως να οδηγήσουν τους εργαζόμενους στο δίλημμα να επιλέξουν μεταξύ του νέου επιδιωκόμενου στόχου και του προσωπικού συμφέροντος.

Σε κάθε περίπτωση τα προβλήματα πρέπει να αντιμετωπίζονται το ταχύτερο δυνατό, διαφορετικά αποδυναμώνονται οι προσπάθειες των εργαζομένων και υπονομεύεται η υπόθεση της αλλαγής.

6ο *Αδυναμία αναγνώρισης βραχυπρόθεσμων επιτευγμάτων.* Η αλλαγή προκειμένου να ολοκληρωθεί και να εμφανισθούν τα τελικά αποτελέσματα απαιτεί χρόνο. Είναι πολύ σημαντικό να τίθενται βραχυπρόθεσμοι στόχοι, να καταβάλλεται προσπάθεια για την επίτευξή τους και τελικά να αναγνωρίζονται τα επιτεύγματα. Αν και ορισμένες φορές οι εργαζόμενοι δυσανασχετούν ότι πιέζονται να επιτύχουν τους στόχους αυτούς, εντούτοις αυτή ΄΄η ενδιάμεση επιτυχία’’ μπορεί να αποδειχθεί πολύ σημαντική για την συνέχιση των προσπαθειών τους προς την τελική επιτυχία.

7ο *Αποφυγή των πρόωρων πανηγυρισμών για την επιτυχία.* Οι άνθρωποι πολλές φορές έπειτα από μακρές και έντονες προσπάθειες για την αλλαγή και μπροστά στην ανάγκη να επιτύχουν τη μεγάλη νίκη, παρασύρονται σε πρόωρους πανηγυρισμούς. Αυτό είναι εξαιρετικά παρακινδυνευμένο, διότι η οριστική επιτυχία της προσπάθειας αλλαγής θα εμφανισθεί και θα παγιωθεί, όταν οι διαστάσεις της γίνουν μέρος της κουλτούρας του οργανισμού, σ’ ένα διάστημα δηλαδή τριών έως δέκα χρόνων.

8ο *Αμέλεια για την ορθή ενσωμάτωση των αλλαγών στην κουλτούρα του οργανισμού.* Η ενσωμάτωση των αλλαγών στην κουλτούρα του οργανισμού θεωρείται απαραίτητο στοιχείο, προκειμένου να διασφαλισθεί η συνέχεια της φιλοσοφίας της αλλαγής. Με τον τρόπο αυτό διασφαλίζεται όχι μόνο η κοινή στάση όλων των στελεχών του οργανισμού προς την συγκεκριμένη φιλοσοφία, αλλά και η διαχρονικότητα της αντίληψης αυτής, με δεδομένο ότι κάποια στελέχη για διάφορους λόγους θα

αποχωρήσουν από τον οργανισμό και κάποια άλλα θα τα αντικαταστήσουν.

Σε περίπτωση που ο οργανισμός, κατά την προσπάθειά του για την αλλαγή, υποπέσει σε κάποια από τα οκτώ λάθη, όπως προαναφέρθηκαν, ενδεχομένως να έχει σοβαρές συνέπειες για την εξέλιξη της υπόθεσης της αλλαγής και τελικά για την επιβίωσή του. Έτσι, η ανακοπή του ρυθμού ανάπτυξης των νέων πρωτοβουλιών, η εξακολούθηση σοβαρών και αδικαιολόγητων αντιδράσεων, ο περιορισμός των απαραίτητων ενεργειών προς την αλλαγή, η απογοήτευση και η εγκατάλειψη των προσπαθειών από τους εργαζόμενους μπορεί να οδηγήσουν σε προσφορά προϊόντων ή υπηρεσιών προς τους πολίτες που δεν είναι εκείνα που χρειάζονται ή είναι πολύ ακριβά γι' αυτούς. Το αποτέλεσμα θα μπορούσε να είναι η προοδευτική απαξίωση των δραστηριοτήτων που προσφέρει ο οργανισμός και τελικά ο μαρασμός και η απαξίωση και του ιδίου.

10.5.5 Διεθνές οικονομικό περιβάλλον και επιτυχημένες οργανωσιακές αλλαγές

Το διεθνές ανταγωνιστικό περιβάλλον διαμορφώνεται από ένα ευρύ και πολύ ισχυρό ρεύμα δυνάμεων, που εξαρτάται από τέσσερις παράγοντες, δηλαδή τις τεχνολογικές αλλαγές, τη διαμόρφωση διεθνούς ενιαίου οικονομικού χώρου, την ωρίμανση των αγορών στις ανεπτυγμένες χώρες και την κατάρρευση των κομουνιστικών συστημάτων (Kotter, 1996). Στο περιβάλλον αυτό δημιουργούνται περισσότεροι κίνδυνοι για τις επιχειρήσεις και τους οργανισμούς, αλλά και περισσότερες ευκαιρίες. Στην προσπάθειά τους να επιβιώσουν και να αναπτυχθούν αναγκάζονται να επιχειρούν θεαματικές βελτιώσεις. Οι προσπάθειες για τις βελτιώσεις αυτές αναφέρονται σε όλους τους τομείς μιας κοινωνίας, όπως στις υπηρεσίες του κεντρικού δημοσίου τομέα, καθώς και τις υπηρεσίες υγείας, εκπαίδευσης κτλ. Ένα σημαντικό πρόβλημα είναι ότι τα στελέχη δεν διαθέτουν, στην μεγάλη τους πλειοψηφία, τη γνώση και την εμπειρία, η οποία θα τους επιτρέψει να ανταποκριθούν με επιτυχία στη προσπάθεια αυτή. Παρ' όλα αυτά υπήρξαν οργανισμοί που πέτυχαν θεαματικές αλλαγές. Έτσι κατάφεραν όχι μόνο να αποφύγουν το μαρασμό και την απαξίωσή τους, αλλά να διαμορφώνουν νέες ευέλικτες στρατηγικές, να επανασχεδιάζουν με επιτυχία τους στόχους τους, να καταρτίζουν νέα, σύγχρονα προγράμματα ανάπτυξης και ποιοτικής προσφοράς προϊόντων και υπηρεσιών, να αναδιαρθρώνουν τις δομές τους. Ως βασικοί λόγοι της θετικής εξέλιξής τους μπορούν να αναφερθούν τα παρακάτω:

- Αντιμετώπισαν την αδράνεια και πέτυχαν σημαντικές αλλαγές, συνδυάζοντας την διαδικασία εξέλιξής τους με τη δυναμική ενεργοποίηση όλων των πόρων που διέθεταν (ανθρώπους, υποδομές κτλ)
- Η διαδικασία των αλλαγών συντονίστηκε και αναπτύχθηκε υπό την καθοδήγηση όχι απλά μιας εξαιρετικής διοίκησης, αλλά μιας υψηλής ποιότητας ηγεσίας.

10.6 Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΤΩΝ ΟΚΤΩ ΦΑΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΛΛΑΓΗ

Είναι γεγονός ότι οι μεγάλες και σημαντικές αλλαγές στους οργανισμούς πραγματοποιούνται με ιδιαίτερη δυσκολία. Ακόμη και στην περίπτωση που τα στελέχη έχουν επισημάνει ότι το κόστος λειτουργίας του οργανισμού είναι εξαιρετικά υψηλό ή τα προσφερόμενα προϊόντα και οι προσφερόμενες υπηρεσίες δεν ανταποκρίνονται στις προσδοκίες του καταναλωτή, οι αναγκαίες αλλαγές δύσκολα υιοθετούνται και εφαρμόζονται. Σ' αυτό συντελεί η κουλτούρα που επικρατεί στους παραδοσιακούς οργανισμούς και ειδικότερα η υπάρχουσα γραφειοκρατία, η εσωστρέφεια, ο περιορισμένος βαθμός εμπιστοσύνης μεταξύ των στελεχών, η έλλειψη πνεύματος συνεργασίας και κατανόησης, η έλλειψη κατάλληλης καθοδήγησης από τα μεσαία διοικητικά στελέχη και τελικά ο φόβος για το άγνωστο (Kotter, 1996).

Είναι απαραίτητο επομένως, προκειμένου να προχωρήσουν οι αλλαγές, να αντιμετωπισθούν τα προβλήματα αυτά. Στον πίνακα που ακολουθεί αναφέρονται οι φάσεις που ακολουθούνται για να επιτύχει η αλλαγή. Η κάθε μια από αυτές, συνδέονται με κάθε ένα από τα οκτώ λάθη που υποσκάπτουν τις προσπάθειες εξέλιξής της. Οι φάσεις αυτές είναι η δημιουργία της αίσθησης της αναγκαιότητας, η δημιουργία ενός ισχυρού καθοδηγητικού συνασπισμού, η ανάπτυξη οράματος της αλλαγής, η μετάδοση του οράματος, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων στους εργαζόμενους, η δημιουργία και η αναγνώριση βραχυπρόθεσμων επιτευγμάτων, η παγίωση των αλλαγών και η ανάπτυξη δυναμικής για περισσότερες αλλαγές, καθώς και η ενσωμάτωση των αλλαγών στην κουλτούρα του οργανισμού. Από τις φάσεις αυτές, οι πρώτες τέσσερις συμβάλλουν στην ΄΄αποδόμηση΄΄ της υπάρχουσας κατάστασης, οι επόμενες τρεις στην είσοδο νέων πρακτικών και διαδικασιών και η όγδοη στην παγίωση της κατάστασης με ενσωμάτωση στην κουλτούρα του οργανισμού (Kotter, 1996). Οι φάσεις αυτές πραγματοποιούνται με τη σειρά που αναφέρονται, προκειμένου να επιτύχει η προσπάθεια της αλλαγής. Ενδεχόμενη συντόμευση ή κατάργηση κάποιας φάσης δημιουργεί προβλήματα με σοβαρή πιθανότητα αποτυχίας.

Η διαδικασία των οκτώ φάσεων

1. Δημιουργία αίσθησης αναγκαιότητας

Επιδιώκεται:

- Εξάλειψη υπερβολής
- Καθορισμός υψηλών κριτηρίων
- Ανάπτυξη συστημάτων εσωτερικών μετρήσεων με αξιόπιστους δείκτες.
- Επιβράβευση της ειλικρίνειας κατά την αντιμετώπιση των καταστάσεων
- Αποφυγή καλλιέργειας αδικαιολόγητης αισιοδοξίας από την διοίκηση

2. Δημιουργία ενός ισχυρού καθοδηγητικού συνασπισμού

Επιδιώκεται:

- Εξασφάλιση ικανού ηγέτη και καλών διοικητικών στελεχών
- Εξασφάλιση της απαραίτητης συνεργασίας μεταξύ των στελεχών
- Συγκρότηση ομάδας που θα διαθέτει επαρκή εξουσία και αξιοπιστία
- Ανάπτυξη σύγχρονων διαδικασιών λήψης αποφάσεων

3. Ανάπτυξη οράματος αλλαγής

Επιδιώκεται:

- Αποσαφήνιση της γενικής κατεύθυνσης για την αλλαγή
- Παρακίνηση των ατόμων να ενεργήσουν προς την σωστή κατεύθυνση, ακόμα και στην περίπτωση που τα πρώτα βήματα είναι επώδυνα σε προσωπικό επίπεδο.
- Να διευκολύνει με αποτελεσματικό τρόπο τον συντονισμό των ενεργειών διαφορετικών ανθρώπων
- Να διευκολύνει σημαντικές αλλαγές και να παρακινεί για δράση, ακόμα και στην περίπτωση που αυτές είναι αντίθετες με τα προσωπικά συμφέροντα των ατόμων.
- Να παρέχει βοήθεια, προκειμένου να υλοποιηθεί μια ενέργεια, η οποία είναι επώδυνη αλλά αναγκαία και παράλληλα καλλιεργεί ελπίδες και δημιουργεί κίνητρα.
- Να συντονίζει τις ενέργειες των ατόμων με αποτελεσματικό τρόπο, ώστε να προσεγγίζουν τον στόχο με κοινή προσπάθεια.

4. Μετάδοση οράματος αλλαγής
Επιδιώκεται: • Κατανόηση των στόχων και της κατεύθυνσης της αλλαγής • Αξιοποίηση όλων των μέσων για συνεχή μετάδοση του οράματος • Διαρκής προσπάθεια εκ μέρους του καθοδηγητικού συνασπισμού, προκειμένου να συμβάλλει στην διαμόρφωση της κατάλληλης συμπεριφοράς των εργαζομένων.

5. Εκχώρηση αρμοδιοτήτων στους εργαζόμενους
Επιδιώκεται: • Ενίσχυση, όσο το δυνατόν περισσότερων ατόμων, προκειμένου να δραστηριοποιηθούν για την υλοποίηση του οράματος της αλλαγής, παραμερίζοντας όσο το δυνατόν περισσότερα εμπόδια (δομές, ικανότητες, συστήματα, προϊστάμενοι). • Παροχή της κατάλληλης εκπαίδευσης στους εργαζόμενους, ώστε να διαμορφώσουν την κατάλληλη συμπεριφορά, τις απαραίτητες δεξιότητες και νοοτροπίες, οι οποίες θα είναι συμβατές με την επιδιωκόμενη αλλαγή. • Προσανατολισμός των συστημάτων που αφορούν τους εργαζόμενους (αξιολόγηση επίδοσης, αμοιβές, προαγωγές, προσέλκυση και επιλογή) προς την κατεύθυνση του οράματος. • Αντιμετώπιση προϊσταμένων με παραδοσιακές νοοτροπίες.

6. Δημιουργία και αναγνώριση βραχυπρόθεσμων επιτευγμάτων
Επιδιώκεται: • Ενεργοποίηση των στελεχών για επαρκή εποπτεία και καθοδήγηση των εργαζομένων στην καθημερινή δραστηριότητα, χωρίς να επικεντρώνεται η προσοχή τους αποκλειστικά στα μεγαλόπνοα σχέδια του μέλλοντος. • Περιοδικός έλεγχος πιθανών αποκλίσεων από τους στόχους και έγκαιρη προειδοποίηση της κεντρικής διοίκησης. • Παγίωση της αξιοπιστίας της κεντρικής διοίκησης, η οποία θα συμβάλει στην ενίσχυση των προσπαθειών για την επιτυχία μεγαλύτερων στόχων. • Δημιουργία σαφών ενδείξεων ότι αποδίδει η όλη προσπάθεια και ότι η υπόθεση της αλλαγής βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα δεν απορροφά υπερβολικά πολλούς πόρους, πράγμα που ενδεχομένως θέτει σε κίνδυνο τη βιωσιμότητα του οργανισμού. • Δημιουργία κλίματος ευφορίας και αισιοδοξίας για τα στελέχη και τους εργαζόμενους.

- Δυνατότητα βελτιωτικών παρεμβάσεων, όταν κρίνεται ότι το όραμα δεν είναι απόλυτα ρεαλιστικό και πραγματοποίηση των απαραίτητων προσαρμογών σε ορισμένες στρατηγικές.
- Τα ορατά αποτελέσματα συμβάλλουν στην διατήρηση της εξασφάλισης της υποστήριξης εκ μέρους της κεντρικής διοίκησης.

7. Παγίωση των αλλαγών και ανάπτυξη δυναμικής για περισσότερες αλλαγές

Επιδιώκεται:

- Ενίσχυση της αυτοπεποίθησης και της αισιοδοξίας στα μέλη του οργανισμού και παράλληλα εγρήγορση για διατήρηση της δυναμικής της επιτυχίας.
- Επιβράβευση των στελεχών που συνέβαλαν στην επιτυχία και εμπλουτισμός της ομάδας με νέα δυναμικά στελέχη, έτσι ώστε να συνεχισθεί η προσπάθεια της αλλαγής με επιτυχία.
- Εμπέδωση της αξιοπιστίας του καθοδηγητικού συνασπισμού και διατήρηση του ρυθμού δραστηριότητας με την υλοποίηση μεγαλύτερων ή περισσότερων προγραμμάτων.
- Παραμερισμός ή χαλάρωση των αρχικών αντιδράσεων προς την αλλαγή.
- Ανάδειξη του ρόλου του ηγέτη, ο οποίος οραματίζεται μακροπρόθεσμα και δεν επαναπαύεται σε επιτυχίες προγραμμάτων αλλαγής που ολοκληρώθηκαν.
- Διάθεση του απαραίτητου χρόνου, προκειμένου να ενταχθούν οι νέες πρακτικές στην κουλτούρα του οργανισμού.

8. Ενσωμάτωση των αλλαγών στην κουλτούρα του οργανισμού

Επιδιώκεται:

- Να εδραιωθεί κουλτούρα, η οποία αφορά κοινές αξίες που τις μοιράζονται τα περισσότερα μέλη της ομάδας και που διαμορφώνουν συμπεριφορές με διαχρονική εμβέλεια, οι οποίες διατηρούνται ακόμη και όταν αλλάξει η σύνθεσή της.
- Να εμπεδωθούν οι αλλαγές στον οργανισμό, διότι σε διαφορετική περίπτωση είναι δυνατόν να ανατραπούν αν οι νέες μέθοδοι και πρακτικές δεν έχουν σταθερά ενσωματωθεί στην κουλτούρα του.
- Να γίνει κατανοητό ότι η ενσωμάτωση των αλλαγών στην κουλτούρα του οργανισμού γίνεται στο τέλος, απαιτεί πολλές συζητήσεις και ενδεχομένως συνεπάγεται αλλαγές προσώπων.

Πηγή: Προσαρμογή από Kotter (1996)

Οι αλλαγές στους οργανισμούς στο μέλλον, με δεδομένη την ρευστότητα του περιβάλλοντος, θα εξακολουθήσουν να συμβαίνουν και μάλιστα με εντατικότερο ρυθμό. Έτσι, θα έχουν να αντιμετωπίσουν μεγαλύτερους κινδύνους αλλά και μεγαλύτερες ευκαιρίες. Οι οργανωτικές δομές, τα συστήματα και η κουλτούρα που αναπτύσσονται σ' έναν οργανισμό πρέπει να διευκολύνουν τις αλλαγές αυτές. Απαιτείται καλό κλίμα συνεργασίας μεταξύ των στελεχών, επαρκής εκχώρηση αρμοδιοτήτων, αλλά κυρίως ένα ικανότατο ανώτατο στέλεχος.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνόγλωσση

Βαξεβανίδου, Μ & Ρεκλείτης, Π (2008). *Management Ανθρωπίνων Πόρων*. Εκδόσεις Προπομπός. Αθήνα.

Μπουραντάς, Δ (1992). *Μανατζμεντ. Οργανωτική Θεωρία και Συμπεριφορά*. Εκδόσεις ΤΕΑΜ. Αθήνα.

Χυτήρης, Λ (2001). *Οργανωσιακή Συμπεριφορά.*. Εκδόσεις INTERBOOKS. Αθήνα

Ξενόγλωσση

Bainbridge Colin, J. (1996). *Designing for Change, a practical guide to business transformation*, England : John Wiley & Sons Ltd.

Burke, W. W, Church, A. H. & Waclawski, J. (1993). "What do O. D. practitioners know about managing change". *Leadership and organization development journal,* Vol 14, No 6 : 46-58.

Burns, B. (2004). *Managing Change*, London: FT Prentice Hall. London

Carr, D. (1998). "Managing the Change Process: A Field Book for Change Agents," *Consultants, Team Leaders and Reengineering Managers,* New York: McGraw-Hill .

Champy, J. & Nitin N., eds (1996). *"Fast Forward: The Best Ideas on Managing Business Change.*" Boston: Harvard Business School Press.

CIPD Staff, (2005). December, revision April.

Elliott R.D. (1990). "The challenge of Managing Change". *Personal Journal, 69 (3) pp 40-92*.

Handy, C. (1996). "*Beyond Certainty: The Changing Worlds of Organizations* " Boston: Harvard Business School Press.

Healthfield, S.M. (2001). ′′ Change management wisdom′′

Kanter, R.M., Stein, B.A. & Jick, T. D. (1992). *The Challenge of organizational change.* New York: The free press, New York.

Kesler C. Grecory and Julia A. Law (2002). *Implementing Major Change in the HR*

Organisation: The lessons of Five Company, Ebsco.

Kirkpatrick L. Donald (2001). "Managing Change Effectively" by Butterworth-Heinemann.

Kotter, John P. (1996). Leading Change. Boston: Harvard Business School Press.

McKay, N. (1997). Radical Corporate Change: What Seems to Work – What doesn't, *Business Forum* 22 (1) pp 8-13

Moran, J. W. and Brightman, B. K. (2001). "Leading organizational change," *Career Development, 17* (2) : 111- 118.

Mullins, L. J. (May 1999). *Management and Organizational Behaviour.* Financial Times, Prentice Hall, 5th edison.

Nadler, D. (1999). "*Discontinuous Change: Leading Organizational Transformation*" San Francisco : Jossey - Bass.

Nichols K. (1997). "The Crucial Edge of Reinvention: A Primer on Scoping and Measuring for Organizational Change" *Public Administration Quarterly, 20 (4)* : 405-418.

Parkinson, S, McAdam, R, &Henderson, J, (1999). "Organizational change evaluation: Towards a more subjective approach'', *journal of organizational change management,* Vol 25, No 2 : 59-81.

Pritchett, P. (2003). "*Firing up Commitment During Organizational Change: A Handbook for Managers'',* Dallas, TX : Pritchett & Associates.

Rieley, J. B. & Rieley, M. (1999). *Is your organization addicted to change; Willey and Sons, Inc.*

Siegal, W. (1996). "Understanding the management of change. 'verview of managers perspectives and assumptions in the 1990's''." *Journal of organizational change management,,* Vol 9, No 6 : 54-80.

Trivellas P., Reklitis P. & I. Santouridis (2006) "Culture and MIS effectiveness Patterns in a Quality Context: A case study in Greece", *International Journal of Knowledge, Culture and Change Management*, vol. 6, No. 3, pp 129-144.

Waddell D. & Amrik S. (1998). " Resistance: a constructive tool for change management". *Management Decision*, 32 (8) : 543-548.

Zeffane, R. (1996). "Dynamics of strategic change: Critical issues in fostering positive organizational change," *Leadership & Organization 17 (*3) pp36-43.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ

Ο κ. Α. ανέλαβε Διευθύνων Σύμβουλος σε έναν δημόσιο οργανισμό που δραστηριοποιείται στο χώρο της ενέργειας. Από την αρχή της ανάληψης των καθηκόντων του αντιλήφθηκε ότι υπήρχαν σοβαρά και πολύπλοκα προβλήματα στον οργανισμό. Με την πάροδο του χρόνου συνειδητοποίησε ότι τα προβλήματα αυτά είχαν παγιωθεί στον οργανισμό και παρά την επιθυμία του ιδίου και άλλων στελεχών, δεν επέτρεπαν να αναπτυχθούν και να προσφερθούν οι κατάλληλες ανταγωνιστικές υπηρεσίες στον πολίτη- πελάτη. Ορισμένα από τα προβλήματα που εντοπίσθηκαν ήταν:

- Δεν είχαν ενσωματωθεί στον οργανισμό οι απαραίτητες ρυθμίσεις, προκειμένου να προσαρμοσθεί στο νέο διεθνές θεσμικό πλαίσιο για την ενέργεια, καθώς και τις ακολουθούμενες πλέον διεθνείς πρακτικές ανταγωνισμού, παραγωγής και εμπορίας.
- Υπήρχε σημαντικός αριθμός στελεχών με μεγάλη εμπειρία στα θέματα που διαχειρίζονταν και ορισμένα νεότερα, με σημαντικές σπουδές και διεθνείς εμπειρίες αλλά με περιορισμένες αρμοδιότητες.
- Οι υπάλληλοι είχαν συνηθίσει στις διοικητικές μεθόδους του παρελθόντος, εκτελώντας καθαρά γραφειοκρατικά το έργο τους, χωρίς ευελιξία και χωρίς προσαρμογές στις σύγχρονες ανάγκες των πολιτών-πελατών.
- Οι λειτουργίες του οργανισμού (παραγωγής, χρηματοπιστωτική, εμπορική κτλ) είχαν παραμείνει στη λογική του σχεδιασμού που έγινε πριν από πέντε χρόνια.
- Η οργανωτική δομή αναπτύσσεται σε επτά επίπεδα ιεραρχίας, όπου οι γενικοί διευθυντές είχαν σημαντικές αρμοδιότητες, λειτουργούσαν μάλλον ΄΄αυτόνομα΄΄ μεταξύ τους και έλεγχαν απόλυτα τους διευθυντές ευθύνης τους.
- Οι πολίτες εξέφραζαν τις διαμαρτυρίες τους τόσο για τις παρεχόμενες υπηρεσίες, όσο και το ακριβό προϊόν που αγόραζαν.

Έπειτα από μια σειρά συσκέψεων με αρμόδια στελέχη υπήρξε κοινή διαπίστωση ότι η επιβίωση και η ανάπτυξη του οργανισμού βασιζόταν στην άμεση ενεργοποίηση των προσπαθειών για αλλαγή και αποφασίστηκε να είναι ο Διευθύνων Σύμβουλος επικεφαλής της προσπάθειας.

Ζητείται:

1. Να καθορισθούν οι φορείς της αλλαγής και οι αρμοδιότητες καθενός.
2. Να εντοπιστούν τα στάδια εισαγωγής των αλλαγών στο οργανισμό.
3. Να καταγραφούν οι λόγοι πιθανής αρνητικής αντίδρασης των εργαζομένων, καθώς και οι τρόποι που θα αντιμετωπισθεί.
4. Να καταγραφούν τα πιθανά σφάλματα που θα γίνουν κατά τη διαδικασία της αλλαγής και να περιγραφούν οι οκτώ φάσεις της πορείας της αλλαγής προς την επιτυχία.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 11: ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ

11.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Σκοπός της παρούσας διδακτικής ενότητας με θέμα «Στρατηγικός σχεδιασμός» είναι η παρουσίαση της έννοιας του στρατηγικού σχεδιασμού και ο ρόλος αυτού στην δράση και τον προγραμματισμό της δράσης των δημοσίων οργανώσεων.

Τα προσδοκώμενα αποτελέσματα από την παρούσα ενότητα, είναι η προώθηση της χρήσης του στρατηγικού σχεδιασμού στις δημόσιες οργανώσεις αλλά και η εξοικείωση με τις έννοιες αυτού για την ευκολότερη προσαρμογή των δράσεων των δημοσίων υπαλλήλων σε ένα ευρύτερο σχέδιο διαμόρφωσης πολιτικής. Η κατανόηση των εννοιών και των τρόπων λειτουργίας και εφαρμογής του στρατηγικού σχεδιασμού από τα υψηλόβαθμα στελέχη της διοίκησης θα συνεισφέρει όχι μόνο μέσω της ανάπτυξης της ικανότητάς τους να δίνουν εκείνη την πληροφορία που απαιτείται για την ανάπτυξη ενός στρατηγικού σχεδίου στην ηγεσία της οργάνωσης, αλλά και στην κατά το δυνατό ενσωμάτωση της εργασίας τους σε ένα πλαίσιο εφαρμογής και επιδίωξης ενός στόχου πολιτικής. Η αναγνώριση εκ μέρους των διευθυντικών στελεχών του ευρύτερου πλαισίου στρατηγικής εντός του οποίου καλούνται να ενεργήσουν και να εργαστούν έχει ως αποτέλεσμα την αποφυγή της αποξένωσης από την εργασία τους και την έγερση στοιχείων οραματικότητας και επιδίωξης συγκεκριμένων στόχων μέσα από τις καθημερινές λειτουργίες.

Στην παρούσα ενότητα θα παρουσιαστούν τα δομικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά του στρατηγικού σχεδιασμού και τα βασικά περιεχόμενα ενός στρατηγικού σχεδίου. Θα γίνει αναφορά στην πρόγνωση και διοίκηση των διακινδυνεύσεων που αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι της ορθής και πλήρους εφαρμογής ενός στρατηγικού σχεδίου. Επίσης θα παρουσιαστούν τα στοιχεία που συνθέτουν μια ανάλυση SWOT και θα δοθούν βασικές υποδείξεις και ερωτήσεις στις οποίες ο συντάσσων την ανάλυση πρέπει να απαντήσει ώστε αυτή να είναι πλήρης. Επίσης, θα γίνει σύνδεση του επιχειρησιακού σχεδιασμού με την στοχοθεσία και θα παρουσιαστούν θέματα λογοδοσίας και διαφάνειας. Τέλος, θα γίνει εκτενής αναφορά στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, το νέο μοντέλο διακυβέρνησης και εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών το οποίο έχει αναδυθεί σε προτεραιότητα λόγω της πολυπλοκότητας των ζητημάτων και των πολιτικών που διαλαμβάνεται το σύγχρονο κράτος.

11.2 ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ

Ο στρατηγικός σχεδιασμός αποτυπώνει την κατεύθυνση προς την οποία θα κινηθεί μία δημόσια οργάνωση. Η κατεύθυνση αυτή (στρατηγικός στόχος) στοιχειοθετείται με την παράθεση (α) του οράματος της οργάνωσης, της αποστολής της, όπως αυτή εκφράζεται με την παρούσα κατάστασή της, και τις πεποιθήσεις και αξίες τις οποίες εγκολπώνεται, β) τα επιτεύγματα στα οποία η δημόσια οργάνωση στοχεύει στο επόμενο διάστημα των δώδεκα μηνών, γ) τους εσωτερικούς και εξωτερικούς ανθρώπινους, τεχνολογικούς και οικονομικούς πόρους που θα απαιτηθούν για την επίτευξή τους.

Ο στρατηγικός σχεδιασμός αναπτύσσεται σε τέσσερα μέρη, που περιλαμβάνουν πολιτική, οικονομική, κοινωνική και τεχνική ανάλυση και αποτυπώνουν τα ισχυρά και αδύνατα σημεία, τις ευκαιρίες και απειλές για την επίτευξη του στρατηγικού στόχου.

Ο στρατηγικός σχεδιασμός σηματοδοτεί την μετάβαση από τη διαχείριση των προβλημάτων και την αποσπασματική δράση στη θέση και επιδίωξη σκοπών.

11.2.1 Ανάπτυξη του στρατηγικού σχεδιασμού: Σχέδιο δράσης

Το σχέδιο δράσης στοχεύει στη βελτίωση της ποιότητας της διακυβέρνησης μέσα από την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών, καθώς και την ενίσχυση της λογοδοσίας και της επαγγελματικής ηθικής μέσω της διεύρυνσης της κοινωνικής διαβούλευσης και συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων.

Στο σχέδιο δράσης κάθε δημόσιας οργάνωσης πρέπει να περιλαμβάνονται τα ακόλουθα:

α) ο στρατηγικός σχεδιασμός της δημόσιας οργάνωσης,

β) στοιχεία πρόγνωσης και διοίκησης διακινδυνεύσεων,

γ) η διάγνωση αναγκών και η θέση στόχων και δεικτών επιδόσεων,

δ) ο τρόπος παρακολούθησης της εφαρμογής των προηγούμενων και ο συντονισμός των εμπλεκόμενων επιπέδων διοίκησης,

ε) η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων και ο ανασχεδιασμός των δράσεων που χρήζουν

συμπληρώσεων είτε αλλαγών,

στ) το πρόγραμμα των επικείμενων ρυθμίσεων,

ζ) το πρόγραμμα των διοικητικών διαδικασιών που πρόκειται να απλουστευθούν,

η) το πρόγραμμα ανάπτυξης εφαρμογών ηλεκτρονικής διοίκησης,

θ) το πρόγραμμα βελτίωσης των υπηρεσιών που παρέχονται από τη δημόσια οργάνωση

ι) το πρόγραμμα ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού.

11.2.2 Πρόγνωση και διοίκηση διακινδυνεύσεων

Το κεφάλαιο του στρατηγικού σχεδιασμού ακολουθεί η περιγραφή των διακινδυνεύσεων που διακρίνονται σε εξωτερικές και εσωτερικές

Στις εξωτερικές διακινδυνεύσεις περιγράφονται οι παράγοντες, καταστάσεις είτε τάσεις που μπορούν να επιδράσουν στην αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα της οργάνωσης. Σ' αυτή την κατηγορία δεν αξιολογούνται εξωτερικοί, συστημικού χαρακτήρα, κίνδυνοι οι οποίοι δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν από τις εθνικές δημόσιες οργανώσεις. (π.χ. η χρηματοπιστωτική και η οικονομική κρίση που ακολούθησε από το 2008 και μετά).

Στις εσωτερικές διακινδυνεύσεις περιγράφονται ομοίως παράγοντες, καταστάσεις είτε τάσεις του εσωτερικού περιβάλλοντος της οργάνωσης που μπορούν να επιδράσουν στην αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητά της. (π.χ. η γήρανση του στελεχιακού δυναμικού της οργάνωσης).

Την περιγραφή των διακινδυνεύσεων ακολουθεί η διοίκηση των διακινδυνεύσεων η οποία περιλαμβάνει τα ακόλουθα στοιχεία:

α) Ταυτοποίηση κινδύνου,

β) αξιολόγηση

γ) διοίκηση και

δ) αξιολόγηση της αντιμετώπισής του.

11.2.3 Ανάλυση SWOT

Η ανάλυση SWOT είναι ένα εργαλείο στρατηγικού σχεδιασμού το οποίο χρησιμοποιείται για την συγκριτική αναλυτική παρουσίαση των δυνατών και αδύνατων σημείων μιας στρατηγικής απόφασης, των ευκαιριών και των διακινδυνεύσεων που αυτή ενέχει (Strengths, Weak points, Opportunities and Threats).

Τα δυνατά και αδύνατα σημεία αφορούν το εσωτερικό περιβάλλον της οργάνωσης η οποία καλείται να εφαρμόσει την απόφαση που έχει ληφθεί, καθώς προκύπτουν από τους εσωτερικούς πόρους της οργάνωσης (π.χ. ικανότητες ανθρώπινου κεφαλαίου, ιδιότητες και χαρακτηριστικά της οργάνωσης, τεχνογνωσία, χρηματοοικονομικοί πόροι και ικανότητα να ανταποκριθεί σε αλλαγές, κλπ.).

Αντιθέτως, οι ευκαιρίες και οι διακινδυνεύσεις αντανακλούν μεταβλητές του εξωτερικού περιβάλλοντος της οργάνωσης τις οποίες η οργάνωση θα πρέπει να εντοπίσει, να προσαρμοστεί σε αυτές ή ακόμα και να τις προσαρμόσει, όπου κάτι τέτοιο είναι εφικτό (π.χ. είσοδος νέων δεδομένων, νομοθετικές και κανονιστικές ρυθμίσεις, κοινωνική αποδοχή και στάση των κοινωνικών εταίρων, κλπ.).

Κατά την εφαρμογή της ανάλυσης SWOT επιχειρείται να απαντηθούν με όσο το δυνατόν πιο ποσοτικοποιημένο τρόπο ερωτήματα, όπως:

Δυνατά σημεία:

- Ποια είναι τα πλεονεκτήματα της οργάνωσης σε σχέση με την απόφαση την εφαρμογή της οποίας επιδιώκουμε;
- Ποιο είναι το πλέον δυνατό σημείο της οργάνωσης (π.χ. καλή δικτύωση με άλλες δημόσιες οργανώσεις, αποδοχή και αναγνώρισή της από τους κοινωνικούς εταίρους κ.λπ);
- Ποιοι είναι οι διαθέσιμοι πόροι που είναι μοναδικοί για την οργάνωση και αποτελούν πλεονέκτημά της σε σχέση με άλλες δημόσιες οργανώσεις (π.χ. Υψηλών προσόντων ανθρώπινο δυναμικό) ;
- Τι θεωρούν οι κοινωνικοί εταίροι της οργάνωσης ως ενδογενή δύναμή της;

Αδυναμίες:

- Τι θα μπορούσε να βελτιωθεί;

- Τι θα έπρεπε να αποφευχθεί;
- Τι θεωρούν οι κοινωνικοί εταίροι της οργάνωσης ως ενδογενή αδυναμία;

Η παραπάνω θεώρηση των Δυνατών σημείων – Αδυναμιών πραγματοποιείται τόσο από την εσωτερική οπτική, όσο και από την οπτική των πολιτών – χρηστών των υπηρεσιών της δημόσιας οργάνωσης. Κρίσιμος παράγοντας, ο οποίος επιβάλλει την προσπάθεια ποσοτικοποίησης των δεδομένων είναι η δυνατότητα ρεαλιστικής (αντικειμενικής) αποτίμησης της υφιστάμενης κατάστασης.

Ευκαιρίες

- Ποιές είναι οι καλές ευκαιρίες που προβάλλουν για να υιοθετηθεί και να ευοδωθεί η αναλαμβανόμενη προσπάθεια από την δημόσια οργάνωση;
- Ποιές είναι οι ενδιαφέρουσες τάσεις που αφορούν τον τομέα πολιτικής στον οποίο δρα η δημόσια οργάνωση;

Χρήσιμες ευκαιρίες μπορεί να θεωρηθούν:

- Αλλαγές στην δημόσια πολιτική στο πεδίο ενδιαφέροντος
- Αλλαγές στην τεχνολογία και τις δομές των δημόσιων οργανώσεων που χειρίζονται παρεμφερή θέματα
- Αλλαγές σε κοινωνικά μοτίβα, πληθυσμιακά προφίλ, αλλαγές τρόπου ζωής και στάσης των πολιτών έναντι των δημόσιων οργανώσεων
- Διεθνείς συγκυρίες και επιταγές (π.χ. Η αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης από την οποία διήλθε η παγκόσμια οικονομία, ως ευκαιρία)

Μια συνήθης προσέγγιση εντοπισμού των ευκαιριών έγκειται στην ανασκόπηση των Δυνατών σημείων και τη διερεύνηση της δυναμικής τους για άνοιγμα ευκαιριών. Εναλλακτικά, ανασκοπούνται οι Αδυναμίες και διερευνάται η δυνατότητα αξιοποίησης ευκαιρίας μέσω της εξάλειψής τους. Για παράδειγμα, η μείωση του τεχνολογικού κόστους σε έναν τομέα αποτελεί ευκαιρία για ένα πεδίο πολιτικής το οποίο εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τον τομέα αυτό.

Απειλές:

- Ποια εμπόδια εμφανίζονται συνήθως;
- Τι κάνουν οι δημόσιες οργανώσεις όταν υπάρχει ενδεχομένως επικάλυψη αρμοδιοτήτων;
- Εμφανίζονται αλλαγές στις επιταγές και τις απαιτήσεις πολιτικής όπως αυτές καθορίζονται σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης;
- Οι αλλαγές στη σύνθεση του πληθυσμού μιας περιοχής (π.χ. μετανάστευση) απειλούν ή ακυρώνουν τον υφιστάμενο σχεδιασμό;
- Υπάρχουν χρηματοδοτικά ή χρηματοοικονομικά προβλήματα;
- Αποτελεί κάποια από τις Αδυναμίες πραγματική απειλή;

Η ανάλυση SWOT περιέχει τόσο ποιοτικά όσο και ποσοτικά στοιχεία με βασική επιδίωξη την κατά το δυνατό ποσοτική απεικόνιση των δεδομένων στοιχείων.

11.2.3.1 Ένα παράδειγμα SWOT

Στο παράδειγμα που ακολουθεί παρουσιάζεται η ανάλυση SWOT για μία πρόταση ρύθμισης της κυκλοφορίας και αδειοδότησης αλιευτικών σκαφών μικρής ισχύος που δραστηριοποιούνται στα παράλια της Ε.Ε. Σύμφωνα με την πρόταση θα έπρεπε να αντικατασταθεί μέσα σε συγκεκριμένο χρονικό πλαίσιο ο πολύ μικρής ισχύος στόλος που κυρίως υπάρχει στα Ελληνικά νησιά με σύγχρονα, μεγαλύτερα αλιευτικά σκάφη. Κάτι τέτοιο θα άλλαζε τη δομή της αλιείας επίσης, δεδομένης της αναγκαιότητας που θα προέκυπτε για πιο συλλογική δραστηριοποίηση στο χώρο της αλιείας.

ΔΥΝΑΤΑ ΣΗΜΕΙΑ	ΑΔΥΝΑΤΑ ΣΗΜΕΙΑ
1. Κύρια και κατ΄ εξοχήν απασχόληση του πληθυσμού πολλών Παράκτιων απομακρυσμένων και Νησιωτικών περιοχών όπου τις περισσότερες φορές η αλιεία αποτελεί μορφή οικογενειακής επιχείρησης και αντιπροσωπεύει το βασικό εισόδημα της οικογένειας. 2. Απασχόληση σημαντικού αριθμού εργαζομένων σε κλάδους συναφείς με τον τομέα (ναυπηγό/ καραβο/ ξυλουργούς, εταιρείες διάθεσης ναυτικού και αλιευτικού εξοπλισμού, καθώς και εμπορίας, συντήρησης και	1. Μεγάλος αριθμός μικρών σκαφών στην Παράκτια ζώνη. 2. Παλαιότητα αλιευτικού στόλου. 3. Σκάφη ελλιπώς εξοπλισμένα και με υψηλά λειτουργικά έξοδα. 4. Εντατική εκμετάλλευση της παράκτιας και νησιωτικής ζώνης. 5. Μεγάλος αριθμός εργαζομένων, κυρίως μεγάλης ηλικίας χαμηλού μορφωτικού επιπέδου και χωρίς επαγγελματική εκπαίδευση. 6. Επιβολή ανώτατης επιτρεπόμενης

μεταφοράς αλιευμάτων) κ.λ.π.

3. Εκτεταμένη χρησιμοποίηση επιλεκτικών εργαλείων, από σκάφη παράκτιας αλιείας.
4. Ύπαρξη ενδιαφέροντος για είσοδο στο επάγγελμα νεαρών ατόμων, των οποίων το μορφωτικό επίπεδο είναι υψηλότερο σε σχέση με τους ήδη απασχολούμενους.
5. Ύπαρξη σχετικού ενδιαφέροντος για επαγγελματικό επαναπροσανατολισμό και διαφοροποίηση των αλιευτικών δραστηριοτήτων.
6. Ισχυρή προτίμηση καταναλωτών σε νωπό ντόπιο προϊόν

ποσότητας για την αλιεία των μεγάλων πελαγικών (ξιφίας – τόνος).

7. Έλλειψη οργανωμένων συλλογικών φορέων.
8. Έλλειψη επαρκών αλιευτικών καταφυγίων ιδίως στην απομακρυσμένη νησιωτική ζώνη.
9. Ανεπαρκείς συνθήκες υγιεινής και ασφάλειας για τους εργαζόμενους στα αλιευτικά σκάφη.

ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΕΣ (ΕΥΚΑΙΡΙΕΣ)

1. Τροποποίηση και βελτίωση της δομής και λειτουργικότητας του αλιευτικού στόλου .
2. Αναδιάρθρωση του αλιευτικού στόλου με :

   -Την απομάκρυνση κυρίως σκαφών μικρής Παράκτιας αλιείας

   - την ανανέωση και εκσυγχρονισμό σκαφών μικρής παράκτιας αλιείας

   - την κατά προτεραιότητα ανανέωση και εκσυγχρονισμό των γρι-γρι, μηχανοτράτων Μεσογείου και διεθνών υδάτων.
3. Βελτίωση και ανανέωση της ηλικιακής πυραμίδας των επαγγελματιών αλιέων με την:

   - είσοδο νεαρών ατόμων

   - αποχώρηση (και πρόωρη) ηλικιωμένων.
4. Κίνητρα για επαγγελματικό επαναπροσανατολισμό (διαφοροποίηση προς τον τουρισμό).

ΔΙΑΚΙΝΔΥΝΕΥΣΕΙΣ

1.Μη ύπαρξη επενδυτικού ενδιαφέροντος ώστε να βελτιωθούν η δομή και η αποτελεσματικότητα του αλιευτικού στόλου.

2. Μείωση αλιευτικής παραγωγής.

3. Την περιορισμένη δυνατότητα ανανέωσης και εκσυγχρονισμού σκαφών μικρής Παράκτιας αλιείας

11.3 ΔΙΑΓΝΩΣΗ ΑΝΑΓΚΩΝ ΚΑΙ ΣΤΟΧΟΙ

Οι στόχοι ακολουθούν τη διάγνωση αναγκών κάθε δημόσιας οργάνωσης.

Για τη διάγνωση αναγκών λαμβάνονται υπόψη, ιδίως, τα τυπικά δεδομένα της οργάνωσης, ο στρατηγικός της σχεδιασμός, οι διακινδυνεύσεις και οι απόψεις του προσωπικού.

Οι στόχοι πρέπει να:

1. είναι ρεαλιστικοί και να λαμβάνουν υπόψη τις καλές πρακτικές της οργάνωσης (τυπικές είτε άτυπες, θεσμοθετημένες ή μη).

2. είναι συγκεκριμένοι, μετρήσιμοι, άμεσα συνδεόμενοι με την αποστολή της οργάνωσης, επιτεύξιμοι, σαφείς, χρονικά οριοθετημένοι και βιώσιμοι.

3. βελτιώνουν την αποτελεσματικότητα της οργάνωσης.

4. μην αντιφάσκουν προς τους στόχους υπερεθνικών οργάνων που είναι δεσμευτικοί για την δημόσια οργάνωση και τη χώρα.

5. να τίθενται με τη μέγιστη δυνατή συναίνεση του προσωπικού.

6. να προτεραιοποιούνται κατά χρόνο και ομάδα.

Οι στόχοι τίθενται, αξιολογούνται και επαναδιατυπώνονται κατ' έτος.

Την επίτευξη των στόχων παρακολουθούν δείκτες επιδόσεων: Με αυτούς η δημόσια οργάνωση δηλώνει πώς θα μετρήσει τα επιτεύγματά της.

Οι δείκτες επιδόσεων διακρίνονται στις ακόλουθες τέσσερις κατηγορίες:

1. Δείκτες οικονομικής διαχείρισης
2. Δείκτες βελτίωσης της ποιότητας των εσωτερικών διαδικασιών
3. Δείκτες οργανωσιακής μάθησης και
4. Δείκτες ικανοποίησης των πολιτών

Οι δείκτες επιλέγονται με κριτήρια την ισχύ τους, αξιοπιστία, ευαισθησία, απλότητα, χρησιμότητα και την οικονομικότητά τους.

11.4 ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΟΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ

Η παρακολούθηση της εφαρμογής του σχεδίου δράσης αποτελεί το μηχανισμό διάγνωσης των αποκλίσεων από τους στόχους της οργάνωσης και κινητοποιεί το σύστημα αξιολόγησης των πολιτικών.

Η ποιότητα της παρακολούθησης της εφαρμογής αξιολογείται ανάλογα με:

α) την ύπαρξη ή μη στοιχείων στο σχέδιο δράσης που έχουν αποδειχθεί ανεδαφικά είτε λανθασμένα είτε αόριστα και προκαλούν σύγχυση ή αμηχανία

β) την προώθηση ή μη ρυθμίσεων που αντιφάσκουν και προκαλούν σύγχυση και αδυναμία δράσης (ιδίως, δευτερογενής νομοθεσία).

γ) την με σαφήνεια κατανομή ρόλων και τον καθορισμό των μεθόδων εφαρμογής για κάθε επίπεδο της διοίκησης.

δ) την ανάδειξη «πρωταθλητών» στην καλή εφαρμογή των στόχων

ε) την επάρκεια ή τους περιορισμούς της χρηματοδότησης για την επίτευξη των στόχων του σχεδίου δράσης

στ) την ύπαρξη κάποιας εσωτερικής είτε εξωτερικής αξιολόγησης μέχρι την υποβολή του σχεδίου δράσης

ζ) την ανάπτυξη ή μη κοινωνικής δυναμικής με προστιθέμενη αξία για την επίτευξη όσων διαλαμβάνει το σχέδιο δράσης;

η) την υποστήριξη της εφαρμογής των στόχων από τεχνολογικά μέσα

Δεδομένης της περιπλοκότητας των σύγχρονων διοικητικών κοινωνικών και οικονομικών προβλημάτων, καθίσταται σαφές ότι για την επιτυχή εφαρμογή του στρατηγικού σχεδίου κάθε δημόσιας οργάνωσης δεν αρκεί η εσωστρεφής αντιμετώπιση και έλεγχος. Η οργάνωση οφείλει να διερευνήσει τις διεπαφές με άλλες δημόσιες οργανώσεις, φορείς της κοινωνίας και της οικονομίας αλλά και με διεθνείς ή υπερεθνικές επιταγές, για να διασφαλίσει την προσήλωσή της στο στόχο που έχει θέσει και στην επίτευξη των αποτελεσμάτων που επιδιώκει. Σε αυτό το σημείο κάνει την εμφάνισή της η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

Με την έννοια πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, νοείται η συντονισμένη δράση, των δομών του κεντρικού κράτους και των τοπικών και περιφερειακών αρχών, η οποία

βασίζεται στην εταιρική σχέση και στοχεύει στην χάραξη και υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών. Η έννοια αυτή συνεπάγεται την αμοιβαία ευθύνη των επιμέρους επιπέδων διακυβέρνησης, ενώ στηρίζεται σε όλες τις πηγές δημοκρατικής νομιμότητας και στην αντιπροσωπευτικότητα των ενδιαφερόμενων παραγόντων. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση εξυπηρετεί, επιπλέον, και τους βασικούς πολιτικούς στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης: το κράτος που βρίσκεται κοντά στους πολίτες, την οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνική πρόοδο, καθώς και τη βιώσιμη ανάπτυξη. Ενισχύει τη δημοκρατική διάσταση των δημόσιων πολιτικών και αυξάνει την αποτελεσματικότητα των διοικητικών διαδικασιών. Ωστόσο, δεν εφαρμόζεται σε όλες τις δημόσιες πολιτικές, και σπάνια εφαρμόζεται με συμμετρικό ή ομοιογενή τρόπο.

Η ικανότητα του κράτους να εκπληρώνει τις αποστολές του και να επιτύχει τους στόχους του εξαρτάται από τη θεσμική του οργάνωση, αλλά κυρίως από τον τρόπο διακυβέρνησής του. Η νομιμότητα, η αποτελεσματικότητα και η προβολή της λειτουργίας του εξασφαλίζονται από τη συνεισφορά όλων των παραγόντων. Διασφαλίζονται εάν οι περιφερειακές και τοπικές αρχές είναι πραγματικοί «εταίροι» και όχι πλέον απλώς μεσάζοντες. Πράγματι, η σύμπραξη υπερβαίνει τη συμμετοχή και τη διαβούλευση. Συμβάλλει σε μια πιο δυναμική αντιμετώπιση και στην αυξημένη ανάληψη ευθυνών από τους διάφορους παράγοντες. Η πρόκληση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης έγκειται, συνεπώς, στη συμπληρωματικότητα και στη συνάρθρωση μεταξύ θεσμικής διακυβέρνησης και διακυβέρνησης που διέπεται από εταιρική σχέση.

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση συνιστά μια δυναμική που χαρακτηρίζεται από οριζόντια και εγκάρσια διάσταση, όπου η πολιτική ευθύνη δεν διαχέεται, αλλά αντίθετα, εάν οι μηχανισμοί και τα μέσα είναι κατάλληλα και εφαρμόζονται ορθά, προωθείται η υιοθέτηση της από κοινού απόφασης και ανάληψης της ευθύνης. Η Συνεπώς, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αντιπροσωπεύει ένα πολιτικό πλέγμα οργάνωσης της δράσης μάλλον, παρά έναν νομικό μηχανισμό και δεν μπορεί να νοηθεί αποκλειστικά υπό το πρίσμα του καταμερισμού των αρμοδιοτήτων.

Η υλοποίηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης βασίζεται στον σεβασμό της αρχής της επικουρικότητας, με την οποία αποφεύγεται η συγκέντρωση των αποφάσεων σε ένα και μοναδικό επίπεδο εξουσίας και διασφαλίζεται ότι οι πολιτικές χαράσσονται και εφαρμόζονται στο πλέον ενδεδειγμένο επίπεδο. Ο σεβασμός της αρχής της επικουρικότητας και η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση είναι έννοιες άρρηκτα

συνδεδεμένες: η μία αφορά τις αρμοδιότητες των διαφορετικών επιπέδων εξουσίας και η άλλη δίνει έμφαση στην διαδραστικότητά τους.

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση δεν συνοψίζεται στη μεταφορά των κεντρικά τιθέμενων στόχων σε τοπική ή περιφερειακή δράση, αλλά πρέπει να γίνεται επίσης αντιληπτή ως μια διαδικασία ενσωμάτωσης των στόχων των περιφερειακών και τοπικών αρχών στις στρατηγικές του κεντρικού κράτους. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση πρέπει, επίσης, να ενισχύει και να διαμορφώνει τις αρμοδιότητες των περιφερειακών και τοπικών αρχών σε εθνικό επίπεδο και να διευκολύνει τη συμμετοχή τους στο συντονισμό των δημόσιων πολιτικών.

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση προϋποθέτει αμοιβαία πίστη μεταξύ όλων των επιπέδων εξουσίας και μεταξύ των θεσμικών οργάνων, για την επίτευξη των κοινών στόχων. Το θεσμικό πλαίσιο είναι θεμελιώδους σημασίας, αλλά δεν αρκεί παρ' όλα αυτά για την εξασφάλιση χρηστής διακυβέρνησης. Αντιθέτως, η καλή συνεργασία μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων πολιτικής εξουσίας και των θεσμικών οργάνων είναι απαραίτητη, καθώς πρόκειται για μια συνεργασία βασισμένη στην εμπιστοσύνη και όχι στην αντιπαράθεση των διάφορων πηγών πολιτικής και δημοκρατικής νομιμότητας. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση φαίνεται επίσης να έχει μεγάλη σημασία για την προώθηση της ενεργού συμμετοχής του πολίτη στα κοινά, ενώ εξασφαλίζει μια πολιτική αποκεντρωμένης επικοινωνίας, η οποία ανταποκρίνεται περισσότερο στις συγκεκριμένες και άμεσες προσδοκίες των πολιτών.

11.5 ΛΟΓΟΔΟΣΙΑ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ

Για κάθε ενότητα δράσεων που σχετίζεται με τους στόχους του σχεδίου δράσης ορίζεται το διοικητικό επίπεδο και η οργανωτική μονάδα που θα λογοδοτεί για την καλή εφαρμογή τους.

Ειδικότερα, η λογοδοσία περιλαμβάνει τα ακόλουθα μέρη: α) τον τρόπο συνεργασίας με λοιπούς εμπλεκόμενους φορείς στην ενότητα δράσεων, β) τον ορισμό του υπεύθυνου για την ενότητα των δράσεων στις οποίες υπάρχουν συναρμοδιότητες, γ), το διοικητικό επίπεδο και το όργανο το οποίο αναλαμβάνει την αναφορά και την παρακολούθηση των θεμάτων στο οικείο υπερεθνικό όργανο στην περίπτωση υπερεθνικής λογοδοσίας,

Η λογοδοσία είναι δημόσια και λαμβάνει χώρα με την ανακοίνωση των αποτελεσμάτων του σχεδίου δράσης.

α. Αξιολογούνται οι νομικές, οικονομικές, τεχνολογικές, διοικητικές και κοινωνικές, λύσεις που δόθηκαν στα προβλήματα που περιγράφηκαν στα αντίστοιχα στάδια του σχεδίου δράσης .

β. Ειδικότερα στοιχεία της αξιολόγησης των πολιτικών είναι:

1. η ύπαρξη αμοιβαία επωφελών λύσεων
2. η δικαιότερη κατανομή δαπανών,
3. η ελαχιστοποίηση/ο περιορισμός των αιτιών που προκαλούν το πρόβλημα,
4. η ύπαρξη ωφελούμενων τρίτων μερών,
5. η μεγιστοποίηση των ωφελημάτων και η μείωση του κόστους,
6. η προώθηση των νέων τεχνολογιών,
7. η ενδυνάμωση της διεθνούς συνεργασίας και της δημόσιας εικόνας της οργάνωσης,
8. ο συνδυασμός λύσεων και προτάσεων για την αντιμετώπιση των προβλημάτων.

γ. Η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων είναι ετήσια και κάθε επόμενη αξιολόγηση περικλείει τις αξιολογήσεις των προηγούμενων ετών.

δ. Κάθε δημόσια οργάνωση υποχρεούται σε δύο ειδών αξιολογήσεις: Η εκ των

προτέρων αξιολόγηση και η εκ των υστέρων, η οποία γίνεται με το κάθε επόμενο σχέδιο δράσης.

ε. Στην εκ των προτέρων αξιολόγηση εκτιμώνται : Η κατανόηση/ερμηνεία του προβλήματος, οι προτεραιότητες, όπως δηλώνονται από την οργάνωση που υποβάλλει το σχέδιο δράσης, οι εναλλακτικές λύσεις και οι στόχοι που συναρτήθηκαν με τις λύσεις που προκρίθηκαν προς υλοποίηση.

στ. Στην εκ των υστέρων αξιολόγηση, εκτιμώνται: :

i. Η βελτίωση της ποιότητας του παραγόμενου έργου.
ii. Η αποδοτικότητα,
iii. Η αποτελεσματικότητα
iv. Η βιωσιμότητα των δράσεων
v. Η ανάπτυξη καλύτερης συνεργασίας και συντονισμού μεταξύ των φορέων
vi. Η ενίσχυση της εμπιστοσύνης
vii. Η διαμόρφωση εξειδικευμένου και ικανού προσωπικού
viii. Η μείωση της αδιαφάνειας και της διαφθοράς

ζ. Κάθε οργάνωση της οποίας το σχέδιο δράσης αξιολογείται υποχρεούται, στην περίπτωση που υπάρχουν διορθωτικές υποδείξεις στην αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της, να επανασχεδιάσει τις παρεμβάσεις και δράσεις της σύμφωνα με αυτές και να τις επανυποβάλει με το επόμενο σχέδιο δράσης.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Loosemore, Raftery, Reilly and Higgon (2006), *Risk management in projects*, , New York: Taylor and Francis

2. Peters Guy and Pierre John, (2004), *Multi level governance and democracy: A faustian bargain?* in Bache,I. and Flinders, M. (eds.) *Multi- level governance* edited by Bach and Flinders, Oxford: Oxford Press.

3. Rabin Jack ed, (2003), *Encyclopedia of Public administration and Public Policy*, London: Taylor an Francis

4. Shafritz ,Jay M. & Hyde, Albert C. (1997), Classics of Public administration, and Albert C. Hyde USA: , Harcourt Brace College Publishers

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 12 : ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΑ ΣΧΕΔΙΑ

12.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Σκοπός της παρούσας διδακτικής ενότητας με θέμα «Επιχειρησιακά σχέδια» είναι η εισαγωγή και εξοικείωση των στελεχών της διοίκησης με την έννοια του ρυθμιστικού προγραμματισμού ως μέσου απλούστευσης των διοικητικών διαδικασιών και παρακολούθησης της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης.

Τα προσδοκώμενα αποτελέσματα από την παρούσα ενότητα, είναι η προώθηση και ανάπτυξη της έννοιας του προγραμματισμού της διοικητικής δράσης με σκοπό την ενίσχυση της διαφάνειας και την βέλτιστη χρήση των προς διάθεση πόρων από την ελληνική δημόσια διοίκηση.

Στην παρούσα ενότητα θα παρουσιαστεί η έννοια του ρυθμιστικού προγραμματισμού και θα δοθεί έμφαση στον τρόπο με τον οποίο αυτή μπορεί να χρησιμοποιηθεί ειδικά για να αντιμετωπιστούν αδυναμίες και δυσλειτουργίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Θα παρουσιαστεί η δομή και το περιεχόμενο ενός ρυθμιστικού σχεδίου και τα σημεία τα οποία χρήζουν προσοχής κατά τη σύνταξή του.

Στη διεθνή βιβλιογραφία και έρευνα παρουσιάζονται δύο τρόποι για να εισαχθεί ο επιχειρησιακός σχεδιασμός στις δημόσια διοίκηση: Είτε μέσω των μεθόδων του management με την εξαρχής διατύπωση επιχειρησιακών σχεδίων είτε μέσω της αποτύπωσης των επιχειρησιακών σχεδίων σε ρυθμιστικά σχέδια. Ο πρώτος τρόπος επιχειρησιακού σχεδιασμού συναντάται ιδίως στις αγγλοσαξονικές χώρες. Δεδομένου του νομικοστραφούς χαρακτήρα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, επιλέγουμε να παρουσιάσουμε στην παρούσα περίπτωση τον επιχειρησιακό σχεδιασμό μέσω των ρυθμιστικών σχεδίων δράσης. Η ελληνική δημόσια διοίκηση δρα, άλλωστε, μέσω νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, και ο οποίος επιχειρησιακός σχεδιασμός αποτυπώνεται σε ρυθμιστικές παρεμβάσεις. Για το λόγο αυτό, και με κριτήριο τις αρχές και τα μέσα της πολιτικής για την καλή νομοθέτηση, παρουσιάζεται ο ρυθμιστικός προγραμματισμός.

12.2 ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ

Οι περισσότερες χώρες στην Ευρώπη δημοσιεύουν τον ρυθμιστικό τους προγραμματισμό, δηλαδή καταλόγους με ρυθμίσεις τις οποίες σκοπεύουν να θέσουν σε ισχύ ή να τροποποιήσουν. Αυτού του είδους ο ρυθμιστικός και κανονιστικός προγραμματισμός έχει την δυνατότητα να συμβάλει ουσιαστικά στην ποιότητα της διακυβέρνησης των χωρών που τον υιοθετούν. Συγκριτικές μελέτες έχουν δείξει (Brunetti et al, 1997) ότι υπάρχει άμεση αναλογική σχέση μεταξύ της ρυθμιστικής αξιοπιστίας ενός κράτους και των άμεσων ξένων επενδύσεων (FDI Foreign Direct Investment) σε αυτό. Άλλες έρευνες έχουν δείξει ότι όσο πιο πιστά τηρείται ο ρυθμιστικός προγραμματισμός τόσο μεγαλύτερη είναι η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης. (Levy & Spiller, 1996).

Ο ρυθμιστικός προγραμματισμός είναι ένα εργαλείο management και αποτελεσματικής διοίκησης της κρατικής ατζέντας. Επιτελεί τρεις κυρίως λειτουργίες:

Α) Θέτει προτεραιότητες μεταξύ των ποικίλων εναλλακτικών επιλογών αλλά και προβλημάτων που καλείται να αντιμετωπίσει η κυβέρνηση

Β) Κατανέμει τους διαθέσιμους πόρους βάσει των προτεραιοτήτων αυτών. Δεδομένης της έλλειψης αφθονίας πόρων είναι πολύ σημαντικό να γνωρίζει κάθε δημόσιος λειτουργός αλλά και κάθε κέντρο λήψης αποφάσεων τις προτεραιότητες που έχουν τεθεί και να προσαρμόζει την κατανομή των διαθέσιμων πόρων ανάλογα. Για το σκοπό αυτό, θα πρέπει να τονιστεί ότι ο ρυθμιστικός προγραμματισμός προηγείται της διαδικασίας σύνταξης του προϋπολογισμού. Θα πρέπει ο προϋπολογισμός να συντάσσεται στη συνέχεια του ρυθμιστικού προγραμματισμού έτσι ώστε οι προβλεπόμενες δαπάνες να αξιολογούνται και να πιστώνονται σε εκείνες τις δράσεις που θα υποστηρίξουν την εφαρμογή του ρυθμιστικού σχεδίου.

Μία ιδιαίτερη χρήση του ρυθμιστικού προγραμματισμού που εφαρμόζεται σε αρκετές χώρες (π.χ. Ολλανδία, Μ.Βρετανία) είναι η λεγόμενη *Ημέρα Κοινής ρυθμιστικής έναρξης ισχύος* (Common Commencement Date). Μεγάλο βάρος για τις επιχειρήσεις δεν αποτελεί μόνο η συμμόρφωση με την υφιστάμενη νομοθεσία αλλά και η διερεύνηση σχετικά με το ποια ακριβώς είναι η υφιστάμενη νομοθεσία. Στο ελληνικό ειδικά, νομοπαραγωγικό σύστημα, το οποίο χαρακτηρίζεται από μεγάλο πλήθος νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, αλλά και από την ιδιοτυπία των άσχετων

διατάξεων, είναι ιδιαίτερα δύσκολο για τον μη ειδικό να εντοπίσει τις διατάξεις που αφορούν σε μία συγκεκριμένη περίπτωση. Η μέθοδος των Common Commencement Dates έρχεται να δώσει λύση σε αυτό ακριβώς το πρόβλημα: Οι ρυθμίσεις που αφορούν τις επιχειρήσεις τίθενται σε ισχύ μόνο σε δύο (ή περισσότερες) προκαθορισμένες ημερομηνίες κάθε χρόνο. Κατά τον τρόπο αυτό μπορεί ο ενδιαφερόμενος να αναζητήσει την ρύθμιση που τον ενδιαφέρει ψάχνοντας μόνο στις ρυθμίσεις που τέθηκαν σε ισχύ κατά τις συγκεκριμένες ημερομηνίες.

Γ) Επικοινωνεί τις κυβερνητικές προτεραιότητες και επιλογές στους κοινωνικούς εταίρους και σε κάθε ενδιαφερόμενο, παρέχοντάς τους την δυνατότητα να εμπλακούν ενεργά στην κοινωνική διαβούλευση που προηγείται της υιοθέτησης μιας ρυθμιστικής παρέμβασης.

Στην Ελλάδα δεν εφαρμόζεται εισέτι ο ρυθμιστικός προγραμματισμός. Ωστόσο, η εγκύκλιος Υ190/2006, για την καλή νομοθέτηση, ανοίγει το δρόμο προς αυτή την κατεύθυνση και καθιστά δυνατή τη σύνταξη ρυθμιστικού σχεδίου. Το ρυθμιστικό σχέδιο θα πρέπει να περιλαμβάνει τόσο νέες ρυθμίσεις όσο και παλαιότερες, που πρόκειται να απλουστευθούν είτε να κωδικοποιηθούν. Όσον αφορά τις νέες ρυθμίσεις προτείνεται η εκτίμηση των επιπτώσεών τους με βάση τις αρχές, τη μέθοδο και τα μέσα της καλής νομοθέτησης όπως αποτυπώνονται στην εγκύκλιο Υ190/2006.

Στο μέρος του ρυθμιστικού σχεδίου που αναφέρεται σε νέες ρυθμίσεις οφείλουν να περιλαμβάνονται:

α) Τα πεδία πολιτικής που πρόκειται να ρυθμιστούν β) Η ανάλυση επιπτώσεων της ρύθμισης, ιδίως σε σχέση με το περιβάλλον, την ανταγωνιστικότητα, τους καταναλωτές, την απασχόληση, την ισότητα μεταχείρισης και ευκαιριών, τη δημόσια υγεία και ασφάλεια και την χρηστή διακυβέρνηση. Η ανάλυση επιπτώσεων διεξάγεται με βάση την ανάλυση κόστους-ωφέλειας και αποτυπώνει τα βραχυπρόθεσμα, μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα οικονομικά, διοικητικά και κοινωνικά οφέλη, κόστη και διακινδυνεύσεις από την εφαρμογή της ρύθμισης στους οικονομικούς δρώντες, τους πολίτες και τη δημόσια διοίκηση. γ) Αιτιολόγηση της αναγκαιότητας για την ύπαρξη ρυθμιστικής παρέμβασης δ) Πρόβλεψη της επιβάρυνσης του προϋπολογισμού για την εφαρμογή κάθε νέας ρύθμισης ε) Πιθανές συνάφειες με άλλες ρυθμίσεις και πολιτικές.

Στο μέρος του ρυθμιστικού σχεδίου που αναφέρεται σε παλαιότερες ρυθμίσεις, οι οποίες πρόκειται να απλουστευθούν είτε να κωδικοποιηθούν, περιλαμβάνονται:

α) Οι ρυθμίσεις που απλουστεύονται ή κωδικοποιούνται, β) η μεθοδολογία που ακολουθείται για την απλούστευσή τους γ) οι απαραίτητες οργανωτικές και λειτουργικές αλλαγές για τη διασφάλιση της βιωσιμότητας των αποτελεσμάτων της απλούστευσης δ) ο χρονοπρογραμματισμός των δράσεων απλούστευσης ε) ο στόχος μείωσης των διοικητικών βαρών στη συγκεκριμένη ρυθμιστική περιοχή στ) τα προσδοκώμενα κοινωνικά, οικονομικά και διοικητικά οφέλη και ζ) οι πόροι που απαιτούνται για την εφαρμογή των απλουστεύσεων είτε κωδικοποιήσεων.

Το ρυθμιστικό σχέδιο στηρίζεται και αποτυπώνει τις προτεραιότητες των σχεδίων δράσης κάθε Υπουργείου.

Κάθε ρύθμιση αξιολογείται ως προς τις συνέπειές της δύο φορές: Ex ante, πριν από την ψήφισή της και ex post, ένα χρόνο μετά τη θέση της σε ισχύ.

Στοιχεία της αξιολόγησης θα αποτελούν ιδίως:

Όσον αφορά την ανάλυση των επιπτώσεων των νέων ρυθμίσεων πρέπει να τεκμηριώνονται για κάθε νέα ρυθμιστική παρέμβαση τα ακόλουθα:

Α) <u>Η αναγκαιότητα</u>

- Ο έλεγχος **αναγκαιότητας** της ρύθμισης τεκμηριώνεται:
  - με την αναφορά της και την αντιστοίχισή της με το κυβερνητικό πρόγραμμα.
  - Τα αποτελέσματα που πρόκειται να πετύχει (βραχυπρόθεσμα και μακρυπρόθεσμα)
  - Τους πόρους (ανθρώπινους, τεχνολογικούς και οικονομικούς) που απαιτούνται για την επίτευξή τους.

Β) <u>Οι διακινδυνεύσεις</u>

Η ρύθμιση πρέπει επίσης να συνοδεύεται από την πρόγνωση και διοίκηση των διακινδυνεύσεων. Ως διακινδυνεύσεις ορίζονται οι παράγοντες, καταστάσεις είτε τάσεις που μπορεί να επιδράσουν στην αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα της ρύθμισης.

Γ) Η καταλληλότητα

Η ρύθμιση ελέγχεται επίσης ως προς την **καταλληλότητά** της. Θα πρέπει να αποδεικνύεται η καταλληλότητα της προτεινόμενης ρύθμισης μεταξύ άλλων εναλλακτικών οι οποίες θα αξιολογούνται ως προς:

- Την ικανότητά τους να επιτυγχάνουν τους στόχους της πολιτικής.
- Την καλύτερη προσέγγιση της σχέσης κόστους –ωφέλειας.
- Την ελαχιστοποίηση των αρνητικών παρεπόμενων αποτελεσμάτων, καθώς και την αποφυγή επικαλύψεων και συγχύσεων με ισχύουσες ρυθμίσεις.

Δ) Η αναλογικότητα.

Με τον έλεγχο **αναλογικότητας** αξιολογούνται οι νομικές, οικονομικές, τεχνολογικές, διοικητικές και κοινωνικές λύσεις που προτείνονται με τη ρύθμιση για την επίλυση του προβλήματος που καλείται αυτή να αντιμετωπίσει.

Κατά την αξιολόγηση της αναλογικότητας εκτιμώνται ιδίως:

- Η κατανόηση/ερμηνεία του προβλήματος.
- Η ύπαρξη αμοιβαία επωφελών λύσεων μεταξύ των παρεχόντων την υπηρεσία και εκείνων που την απολαμβάνουν.
- Η δικαιότερη κατανομή δαπανών.
- Η ελαχιστοποίηση των αιτιών που προκαλούν το πρόβλημα.
- Η ύπαρξη ωφελούμενων τρίτων μερών από την εφαρμογή της ρύθμισης.
- Η μεγιστοποίηση των ωφελημάτων και η μείωση του κόστους από την εφαρμογή της ρύθμισης.
- Η προώθηση των νέων τεχνολογιών.
- Η ενδυνάμωση της διεθνούς συνεργασίας και της δημόσιας εικόνας του φορέα που προτείνει τη ρύθμιση.
- Ο συνδυασμός λύσεων και προτάσεων για την αντιμετώπιση του προβλήματος.
- Η ενδυνάμωση της συνεργασίας και του συντονισμού των εμπλεκόμενων φορέων.
- Η ενδυνάμωση της εμπιστοσύνης.
- Η βελτίωση της εξειδίκευσης και των ικανοτήτων του προσωπικού.
- Ο έλεγχος της αδιαφάνειας και της διαφθοράς.

Ε) <u>Η απλότητα</u>

Η ρύθμιση ελέγχεται επίσης ως προς την **απλότητα** και την προσβασιμότητά της από το ευρύ κοινό, ιδίως με:

- Την τήρηση των νομοτεχνικών κανόνων, όπως αυτοί αναφέρονται και αναλύονται στα κατά καιρούς εκδοθέντα σχετικά εγχειρίδια των αρμόδιων φορέων (ΚΕΝΕ, ΚΕΚ, ΥΠΕΣ)
- Την προσπελασιμότητά της με σύγχρονα ηλεκτρονικά μέσα ιδίως, δε, μέσω του διαδικτύου.

ΣΤ) <u>Η αποτελεσματικότητα</u>

Επίσης ελέγχεται η αποτελεσματικότητα της ρύθμισης σε σχέση με την επίτευξη των στόχων που πρέπει να είναι ρεαλιστικοί, συγκεκριμένοι, μετρήσιμοι και να τίθενται με τη μέγιστη δυνατή συναίνεση του προσωπικού.

Ζ) <u>Η αποδοτικότητα</u>

Η ρύθμιση αξιολογείται επίσης ως προς την αποδοτικότητά της, η οποία θα μετράται με δείκτες τεσσάρων κατηγοριών:

- Οικονομικής διαχείρισης
- Βελτίωσης της ποιότητας των ενδο-διοικητικών διαδικασιών
- Οργανωσιακής μάθησης και βελτίωσης του ανθρώπινου δυναμικού και
- Ικανοποίησης των πολιτών.

Η) <u>Η οικονομικότητα</u>

Ακολουθεί ο έλεγχος της οικονομικότητας της ρύθμισης, δηλαδή της ικανότητάς της να αποφεύγει νέες δαπάνες και περιττά έξοδα κατά την εφαρμογή της. Η οικονομικότητα της ρύθμισης αποδεικνύεται, ιδίως, από την ανάλυση κόστους ωφέλειας.

12.3 Η ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΣΧΕΔΙΩΝ ΔΡΑΣΗΣ ΣΤΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΑ

Η αναγκαιότητα στρατηγικού σχεδιασμού, αν και πολλές φορές έχει γίνει θέμα συζήτησης, δεν έχει γίνει πράξη. Προς την κατεύθυνση του στρατηγικού σχεδιασμού στα Υπουργεία κινήθηκε η απόφαση την οποία έλαβε η Κυβερνητική Επιτροπή στις 14 Ιανουαρίου 2009, και για το λόγο αυτό την παραθέτουμε ακολούθως, ως παράδειγμα εφαρμογής του στρατηγικού σχεδιασμού στην Ελλάδα.

Καθιέρωση σχεδίων δράσης

«Εφαρμόζοντας τη στρατηγική για ισχυρή, αξιόπιστη και επιτελική Διοίκηση με ταχείες και απλές διαδικασίες και προωθώντας τους άξονες του Επιχειρησιακού Προγράμματος για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση προτείνουμε, μεταξύ άλλων, μια σειρά από δράσεις και έργα, οι οποίες εντάσσονται στη συνολική και οργανωμένη προσπάθεια για την εντατική καταπολέμηση της γραφειοκρατίας, την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών και την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της παραγωγικότητας. Ειδικότερα:

Α. Βελτίωση της ποιότητας της ρυθμιστικής διακυβέρνησης και Σχέδια Δράσης των Υπουργείων

Η βελτίωση των κανόνων παραγωγής του νομοθετικού έργου είναι μία από τις βασικότερες προϋποθέσεις για την αντιμετώπιση της πολυνομίας, της επικάλυψης αρμοδιοτήτων ανάμεσα στα όργανα της Διοίκησης και της πολυδιάσπασής τους και, τελικά, της αποτελεσματικής καταπολέμησης γραφειοκρατίας και της διαφθοράς. Στο πλαίσιο αυτό επεξεργασθήκαμε, σε συνεννόηση με την Ευρωπαϊκή Ένωση, ένα θεσμικά και επιχειρησιακά ολοκληρωμένο σχέδιο, εφαρμόζοντας τη σχετική εγκύκλιο του Πρωθυπουργού που έχει προηγηθεί και προχωρώντας στην επόμενη φάση, για τη βελτίωση της ρυθμιστικής διακυβέρνησης, με σκοπό τη ριζική αντιμετώπιση των χρόνιων προβλημάτων της νομοθετικής και κανονιστικής παραγωγής. Οι άξονες του επιχειρησιακού σχεδίου που προτείνουμε αποσκοπούν στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των Υπουργείων μέσω της περαιτέρω βελτίωσης του συντονισμού του κυβερνητικού έργου και της αναβάθμισης του παραγόμενου νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου. Για τον σκοπό αυτόν εισάγεται ο προγραμματισμός του νομοθετικού έργου, ο οποίος ακολουθείται ήδη σε πολλά κράτη μέλη της Ε.Ε. (ρυθμιστικό σχέδιο). Το ρυθμιστικό σχέδιο:

√ Προϋποθέτει τη σαφή αποτύπωση των προωθούμενων πολιτικών.

√ Θέτει σαφείς και μετρήσιμους στόχους καθώς και δείκτες αποτελεσμάτων στην νομοθετική και κανονιστική παραγωγή.

√ Αναδεικνύει την ευρεία κοινωνική διαβούλευση.

√ Βασίζεται στην ορθολογικότερη κατανομή πόρων.

Ειδικότερα:

1. Τίθενται αρχές και κανόνες, με τους οποίους διασφαλίζεται η ποιότητα του νομοθετικού έργου και, κατ' επέκταση, της Δημοκρατίας, αφού η καλύτερη επεξεργασία των σχεδίων νόμων θα βοηθήσει σημαντικά τόσο το έργο του Κοινοβουλίου όσο και την καλύτερη και ταχύτερη απονομή της Δικαιοσύνης. Επίσης ενδυναμώνεται και διευκολύνεται η εφαρμογή της νομιμότητας, ενισχύεται η κοινωνική συνοχή μέσα από την καθιέρωση διαδικασιών διαλόγου και διαβούλευσης και επέρχονται ευεργετικές συνέπειες για την εθνική οικονομία, αφού, με τον προγραμματισμό του νομοθετικού έργου, θα επιτευχθούν σημαντικές οικονομίες κλίμακας.

Εκείνο, όμως, το οποίο, πρωτίστως, θα βελτιωθεί περαιτέρω είναι η αποτελεσματικότητα του κυβερνητικού έργου. Το ετήσιο ρυθμιστικό σχέδιο το οποίο προτείνεται θα επιτρέψει την ανίχνευση, ανάδειξη και αντιμετώπιση των πραγματικών κοινωνικών, οικονομικών και διοικητικών αναγκών και θα οδηγήσει, συνακόλουθα, στον καλύτερο συντονισμό και στην αποφυγή των επικαλύψεων και των άσκοπων δαπανών, μέσα από τον έλεγχο των επιπτώσεων των ρυθμίσεων.

2. Παράλληλα, με την καθιέρωση της ευρείας κοινωνικής διαβούλευσης, η οποία αποτελεί ουσιώδες στοιχείο της εκτίμησης των επιπτώσεων των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, ενισχύουμε τη διαφάνεια και δημιουργούμε τις προϋποθέσεις για την πραγματική συμμετοχή του πολίτη στη δημόσια ζωή, καθώς και για ουσιαστικό κοινωνικό έλεγχο, στο πλαίσιο της περαιτέρω ενίσχυσης των θεσμών της Δημοκρατίας.

3. Η βελτίωση της ρυθμιστικής διακυβέρνησης εξαρτάται ιδίως από τρεις παράγοντες:

α. Ο πρώτος αφορά τη συστράτευση όλων των φορέων που εμπλέκονται στην επεξεργασία των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων. Έχουμε ήδη συμπληρώσει δύο χρόνια από την έκδοση της εγκυκλίου του Πρωθυπουργού (Υ190/2006). Το βασικό συμπέρασμα που έχουμε αποκομίσει από την εφαρμογή της είναι ότι απαιτείται να συνεχίσουμε προς την ίδια κατεύθυνση, εντατικοποιώντας τις προσπάθειές μας. Η εμπέδωση της καλής νομοθέτησης αποτελεί μια από τις σημαντικότερες αλλά και

δυσκολότερες μεταρρυθμίσεις, η οποία ξεριζώνει κατεστημένες πρακτικές και νοοτροπίες και είναι υπεύθυνη για σειρά διοικητικών αγκυλώσεων. Ένας ικανοποιητικός αριθμός Υπουργείων έχει ανταποκριθεί στην ανωτέρω εγκύκλιο και η ποιότητα των αναλύσεων διαρκώς αναβαθμίζεται.

Να σημειωθεί, ωστόσο, ότι το σημείο στο οποίο υπάρχουν μεγαλύτερα περιθώρια βελτίωσης είναι εκείνο της εφαρμογής των ρυθμίσεων. Και αυτό οφείλεται κυρίως στο γεγονός της αποσπασματικής, πολλές φορές, ρύθμισης θεμάτων με επείγοντα χαρακτήρα. Η απουσία ενός μακροπρόθεσμου σχεδιασμού έχει αρνητικές επιπτώσεις στην ποιότητα του νομοθετικού έργου. Για τον λόγο αυτό καθιερώνονται τα Σχέδια Δράσης των Υπουργείων. Τα Σχέδια Δράσης είναι μια κατεξοχήν πολιτική διαδικασία συντονισμού των Υπουργείων, με γνώμονα την ταχύτερη, πληρέστερη και συνεπέστερη εναρμόνιση των δράσεών τους με το κυβερνητικό πρόγραμμα και τις προγραμματικές εξαγγελίες της Κυβέρνησης, μέσα από τη στοίχιση των προωθούμενων δράσεων με τα αποτελέσματα που θα προέλθουν από αυτές.»

12.4 Ο ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ ΚΑΙ Η ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΤΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΩΝ ΣΧΕΔΙΩΝ ΔΡΑΣΗΣ

Η παρακολούθηση της εφαρμογής και ο συντονισμός των εμπλεκόμενων φορέων για την εφαρμογή των σχεδίων δράσης θα πρέπει να ελέγχει ιδίως τα ακόλουθα:

- Στελέχωση μονάδων είτε υπηρεσιών για την περίπτωση όπου προβλεπόταν ή εξαγγελλόταν η δημιουργία τους. Θα πρέπει να αναφέρονται αναλυτικά τα εξής:

  α) Τίτλος και ορισμός της θέσης.

  β) Ανάλυση της θέσης σε κύριες και επιμέρους λειτουργίες και καθήκοντα που επιτελεί ο κάτοχός της.

  γ) Προσδιορισμό των απαραίτητων τυπικών προσόντων, γνώσεων, δεξιοτήτων και ικανοτήτων για την ανταπόκριση στις απαιτήσεις της θέσης

  δ) Σχέδιο εκπαίδευσης και κατάρτισης του προσωπικού (ανά κατηγορία, κλάδο και ιεραρχικό επίπεδο).

- Εμφάνιση δευτερογενών ρυθμίσεων (κανονιστικές αποφάσεις). Θα πρέπει να ελέγχεται η έκδοση ή μη των προβλεπόμενων από τις εξουσιοδοτικές διατάξεις ρυθμίσεων. Είναι συχνό το φαινόμενο να ψηφίζονται νόμοι με πληθώρα εξουσιοδοτήσεων οι οποίες δεν χρησιμοποιούνται, δηλαδή δεν εκδίδονται οι σχετικές κανονιστικές αποφάσεις, με αποτέλεσμα να καθίσταται ο αρχικός νόμος ανενεργός.
- Σαφήνεια αρμοδιοτήτων και δράσεων για κάθε εμπλεκόμενο επίπεδο διοίκησης και ιδιαίτερα, προσδιορισμός των σημείων επαφής στο υποκείμενα διοικητικά επίπεδα (βαθμός ενεργοποίησης τυπικών/άτυπων δικτύων, βαθμός διαλειτουργικότητας συστημάτων)
- Επάρκεια υποδομών και τεχνολογικών μέσων, ιδίως δε, παροχή υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Θα πρέπει να γίνεται ρητή αναφορά στις διαδικασίες που θα ολοκληρώνονται (και) με ηλεκτρονικό τρόπο, τις αλλαγές στον τρόπο επικοινωνίας (εσωτερικής και εξωτερικής) της νέας δομής , καθώς και στον τρόπο καταχώρησης και δημοσιοποίησης των αποτελεσμάτων των δράσεων που θα αναπτύξει. Η δημόσια δομή που θα χρησιμοποιεί τις τεχνολογίες πληροφορικής και τις εφαρμογές που αυτές προσφέρουν θα πρέπει να τηρεί τις αρχές της νομιμότητας, της χρηστής διοίκησης και της διαφάνειας και να διασφαλίζει την ακεραιότητα, αυθεντικότητα και εμπιστευτικότητα των δεδομένων, των πληροφοριών και των υπηρεσιών που παράγει και διαχειρίζεται

κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της. Η δομή θα πρέπει να διαμορφώνει την πληροφόρηση, την επικοινωνία και τις υπηρεσίες ηλεκτρονικής διοίκησης κατά τρόπο ώστε αυτές να είναι φιλικές προς τον χρήστη, να διασφαλίζουν και ενισχύουν την ισότητα ως προς την πρόσβαση σε πληροφορίες και υπηρεσίες και να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες ανάγκες πρόσβασης. Ο σχεδιασμός και η εφαρμογή υπηρεσιών ηλεκτρονικής διοίκησης και η διαμόρφωση και προμήθεια των αντίστοιχων πληροφοριακών και επικοινωνιακών συστημάτων θα πρέπει να γίνεται με γνώμονα την προσβασιμότητα των ατόμων με αναπηρίες.

Ιδιαιτέρως εκτιμάται η σύνταξη, αποθήκευση, διαχείριση και ανταλλαγή εγγράφων μεταξύ της συγκεκριμένης δομής και των λοιπών δημοσίων υπηρεσιών με ηλεκτρονικά μέσα. Επίσης θα εκτιμάται η τήρηση ηλεκτρονικού αρχείου και ηλεκτρονικού πρωτοκόλλου στο οποίο θα καταχωρίζονται πράξεις όπως η έκδοση, παραλαβή, κοινοποίηση, διαβίβαση εγγράφων στις οποίες προβαίνει η υπηρεσία.

- Κόστος εφαρμογής της ρύθμισης σε σχέση με το αρχικώς προϋπολογισθέν. Σε περίπτωση απόκλισης, επαρκής και τεκμηριωμένη αναφορά των λόγων και των προσπαθειών που καταβλήθηκαν για την τήρηση του αρχικού προϋπολογισμού.
- Αναδιοργάνωση υφιστάμενου φορέα είτε δημιουργία νέου σε οποιοδήποτε ιεραρχικό /διοικητικό επίπεδο και με οποιαδήποτε λειτουργία. Κάθε νέα δομή θα ελέγχεται ως προς τα ακόλουθα:

    1. Πιθανές ενδο-και διο-οργανωσιακές επικαλύψεις με υφιστάμενες διοικητικές μονάδες.
    2. Σύνδεση της νέας δομής με δείκτες αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας
    3. Προσδιορισμό του τρόπου διαχείρισης των διακινδυνεύσεων..
    4. Σύνδεση της νέας δομής με δείκτες μέτρησης της ικανοποίησης των πολιτών/επιχειρηματιών και του προσωπικού της από την εργασία του..
    5. Ακριβή ορισμό του εύρους εποπτείας.
    6. Ακριβή περιγραφή των καθηκόντων του προσωπικού (κριτήρια κατανομής επιτελικών και υποστηρικτικών θέσεων και καθηκόντων).
    7. Ακριβή προσδιορισμό της σύνδεσης της νέας δομής με χρηματοδοτικά μέσα.

Σημαντικός είναι ο ρόλος της διοίκησης κατά την παρακολούθηση της εφαρμογής των επιχειρησιακών σχεδίων. Η παρακολούθηση της εφαρμογής τους γίνεται ουσιαστικά με την χρήση των μεθόδων και εργαλείων που παρουσιάστηκαν στην ενότητα για την διαχείριση έργου, δεδομένου ότι ένα επιχειρησιακό σχέδιο είναι κατ' ουσίαν ένα έργο που ο διευθυντής, οι τμηματάρχες και τα στελέχη της κάθε δημόσιας υπηρεσίας πρέπει να φέρουν σε πέρας. Στο πλαίσιο αυτό πρέπει να ληφθεί μέριμνα για την διαχείριση χρόνου, κόστους, ποιότητας, επικοινωνίας, κινδύνου και προμηθειών που αφορούν στο εκάστοτε συγκεκριμένο επιχειρησιακό σχέδιο.

- Η Διαχείριση χρόνου: Περιλαμβάνει τη διαδικασία που διασφαλίζει ότι το επιχειρησιακό σχέδιο θα εφαρμοστεί έγκαιρα. Αναφέρεται στα εξής ζητήματα: ορισμό δραστηριοτήτων, καθορισμό της αλληλουχίας των δραστηριοτήτων, εκτίμηση της διάρκειας, οριστικοποίηση χρόνου εργασίας, ανάπτυξη χρονοδιαγράμματος και έλεγχου του χρόνου.
- Η Διαχείριση κόστους: Περιλαμβάνει τη διαδικασία που διασφαλίζει ότι το επιχειρησιακό σχέδιο θα εφαρμοστεί στα πλαίσια του προϋπολογισμού. Αναφέρεται στον προγραμματισμό πόρων, την εκτίμηση κόστους, τον προϋπολογισμό κόστους και τον έλεγχο χρηματικών ροών και κόστους.
- Η Διαχείριση ποιότητας: Περιλαμβάνει τη διαδικασία που διασφαλίζει ότι το επιχειρησιακό σχέδιο θα ικανοποιήσει τις ανάγκες τις οποίες ανέλαβε να ικανοποιήσει. Αναφέρεται στα εξής ζητήματα: προσδιορισμό των απαιτούμενων συνθηκών, σχεδιασμό ποιότητας, διασφάλιση ποιότητας και έλεγχο ποιότητας.
- Η Διοίκηση ανθρώπινων πόρων: Περιλαμβάνει τη διαδικασία που διασφαλίζει τη βέλτιστη λειτουργία των ατόμων που εμπλέκονται στο έργο. Αναφέρεται στα εξής ζητήματα: σχεδιασμό της οργανωτικής δομής, ανάθεση καθηκόντων και στελέχωση ομάδων.
- Η Διαχείριση επικοινωνίας: Περιλαμβάνει τη διαδικασία που διασφαλίζει τη συλλογή και διάχυση των αναγκαίων πληροφοριών σχετικά με το έργο. Αναφέρεται στα εξής ζητήματα: σχεδιασμό επικοινωνίας, κατανομή πληροφοριών, συναντήσεις, σύνταξη εκθέσεων προόδου και έκθεση ολοκλήρωσης.
- Η Διαχείριση κινδύνου: Περιλαμβάνει τη διαδικασία κατά την οποία

προσδιορίζεται και αναλύεται ο κίνδυνος που ενέχει το επιχειρησιακό σχέδιο καθώς και ο τρόπος ανταπόκρισης σε αυτόν. Αναφέρεται στα εξής ζητήματα: προσδιορισμό του κινδύνου, ποσοτικοποίηση του κινδύνου και των επιπτώσεων του, ανάπτυξη τρόπων ανταπόκρισης και έλεγχο του κινδύνου.

- Η Διαχείριση προμηθειών-αγορών: Περιλαμβάνει τη διαδικασία με την οποία εξασφαλίζεται η προμήθεια αγαθών και υπηρεσιών από πηγές που βρίσκονται εκτός της ομάδας εκτέλεσης του έργου. Αναφέρεται στα εξής ζητήματα: προγραμματισμό προμηθειών-αγορών, σχεδιασμό της διαδικασίας συλλογής, παραλαβής προσφορών, επιλογή προμηθευτών, διαχείριση συμβάσεων και ολοκλήρωση-λύση συμβάσεων

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Braithwaight John, (2002), "Rules and principles: a theory of legal certainty", Australian journal of legal philosophy, vol. 27
2. Brunetti, G. Kisunko, B. Weder (1997) 'Credibility of Rules and Economic Growth', Policy Research Working Paper 1760, World Bank
3. Evans, G. & N. Manning (2003), "Helping Governments Keep Their Promises", South Asia Region Internal Discussion Paper, World Bank, pp. 6-9
4. Levy Brian and Spiller Pablo, (1996), "Regulations, Institutions and Commitment", University of Cambridge
5. Manning, N., Mukherjee, R., Gokcekus, O. (2000), "Public Officials and Their Institutional Environment", Policy Research Working Paper 2427, World Bank
6. Radoslaw Zubek, Goets Klaus, Lodge Martin, (2007), "Legislative planning in central Europe: towards strategic management of governments legislation", Warsaw, Better Government Programme Ernst & YoungWarsaw.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΆΣΚΗΣΗ – ΠΡΑΚΤΙΚΟ ΘΕΜΑ 1^{Ο}

Ο κλάδος της αρτοποιίας αποτελεί το 9% του μεταποιητικού κλάδου και το 52% της βιομηχανίας τροφίμων και ποτών με συνολικό τζίρο 1217 εκ. €. Σύμφωνα με στοιχεία της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας στην Ελλάδα λειτουργούν 8633 αρτοποιία, το μεγαλύτερο μέρος των οποίων δραστηριοποιείται στην περιφέρεια Αττικής (2413 αρτοποιεία ή 28% επί του συνόλου με τζίρο 512 εκ. € ή 42,1% επί του συνόλου) και στην Κεντρική Μακεδονία (1506 αρτοποιεία ή 17,4% του συνόλου του κλάδου και 227 εκ. € ή 18,7% επί του συνολικού τζίρου του κλάδου). Περίπου 80% των επιχειρήσεων του κλάδου πραγματοποιεί τζίρο από 0 έως 150000€. Τέλος, το σύνολο των αρτοποιείων απασχολεί περίπου 35000 άτομα, χωρίς να συνυπολογίζονται οι αυτοαπασχολούμενοι επιχειρηματίες και τα μέλη των οικογενειών τους.

Με βάση τις ισχύουσες ρυθμίσεις δεν είναι ξεκάθαρο εάν το αρτοποιείο είναι «βιομηχανία – βιοτεχνία», «επαγγελματικό εργαστήριο», ή «κατάστημα υγειονομικού ενδιαφέροντος».

Σύμφωνα με τη εγκύκλιο του ν.3325, τα αρτοποιεία λογίζονται ως επαγγελματικά εργαστήρια, δηλαδή τεχνοοικονομικές μονάδες που με μηχανικά, χημικά ή άλλα μέσα διαφοροποιούν τη μορφή ή την ιδιότητα πρώτων υλών ή προϊόντων, προκειμένου αυτά να καταστούν κατάλληλα για τη χρήση για την οποία προορίζονται. Αυτού του είδους οι μονάδες διαφοροποιούνται από τις καθαυτό βιομηχανίες – βιοτεχνίες στο ότι η εγκατεστημένη κινητήρια ισχύς τους δεν υπερβαίνει τα είκοσι δύο (22) KW ή η θερμική τα πενήντα (50) KW. Η σημασία αυτής της ορολογικής διαφοράς είναι ότι επειδή συνήθως θεωρούνται χαμηλής όχλησης μπορούν να εγκατασταθούν και σε περιοχές Γενικής Κατοικίας, η περίπτωσή τους εξετάζεται βάσει διαταγμάτων που αφορούν την εκτός σχεδίου δόμηση που προβλέπουν ευνοϊκές ρυθμίσεις για τις μονάδες και οι άδειες εγκατάστασης και λειτουργίας εκδίδονται σαν μία ενιαία άδεια.

Σύμφωνα με τον Ν.3526/07 (περίπτωση β΄, παρ. 1, Άρθρο 1), τα αρτοποιεία συγκαταλέγονται μεν στη βιομηχανία – βιοτεχνία παραπέμποντας στην αντίστοιχη περίπτωση του Ν.3325, εν συνεχεία όμως τίθεται περιορισμός ως προς την εγκατεστημένη ισχύ. Αυτός όμως ο περιορισμός σημαίνει ότι το αρτοποιείο υπάγεται στην έννοια του επαγγελματικού εργαστηρίου κατά το Ν.3325.

Σε ό,τι αφορά το χαρακτηρισμό του αρτοποιείου ως καταστήματος υγειονομικού ενδιαφέροντος η κατάσταση γίνεται ακόμα πιο περίπλοκη. Τα αρτοποιεία υπάγονται στην περίπτωση ι΄, της παραγράφου 2 του άρθρου 3 του Ν.3325 και νοούνται ως «Παρασκευαστήρια καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος[33], τα οποία αδειοδοτούνται σύμφωνα με το άρθρο 39 της Υγειονομικής Διάταξης ΑΙβ8577/83 (ΦΕΚ 526 Β΄) και των οποίων τα παραγόμενα προϊόντα διατίθενται από τα καταστήματα αυτά μέσω λιανικής πώλησης.» Τα καταστήματα αυτά έχουν **προδιαγραφές που αφορούν το ύψος, τα αποχωρητήρια και το χώρο πλύσεως σκευών.**

Το ιδιόμορφο χαρακτηριστικό των καταστημάτων αυτών είναι ότι με ΚΥΑ απλουστεύτηκαν οι διαδικασίες ίδρυσης και λειτουργίας τους, τέθηκε δεσμευτική προθεσμία 65 ημερών (πέραν της οποίας λογίζεται ότι η άδεια έχει δοθεί) για την ολοκλήρωση της διαδικασίας και τέλος, ανατέθηκε στους δήμους και τις κοινότητες η έκδοσή τους. Ωστόσο, τα αρτοποιεία[34], παρότι λογίζονται ως καταστήματα τέτοιου τύπου, εξακολουθούν να αποκτούν τις άδειες από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με την παρ.1, Άρθρου 19, Ν.3526/07 για την έκδοση της άδειας προστίθεται και η υποχρέωση προσκόμισης βεβαίωσης Υγειονομικής Καταλληλότητας από τη Διεύθυνση Υγείας.

ΕΡΩΤΗΜΑ

Λαμβάνοντας υπόψη τις αρχές και τα μέσα καλής νομοθέτησης, καλείστε να αξιολογήσετε το ρυθμιστικό πλαίσιο που διέπει την αδειοδότηση αρτοποιείων και πρατηρίων άρτου στην Ελλάδα και να διατυπώσετε το περίγραμμα ενός σχεδίου ρυθμιστικής παρέμβασης για την βελτίωση της εν λόγω πολιτικής.

Συστατικά στοιχεία του σχεδίου είναι:

i. Ο προσδιορισμός του προβλήματος, η διάγνωση αναγκών και η θέση στόχων και δεικτών επιδόσεων
ii. Η τεκμηρίωση της ανεπάρκειας ή μη των ισχυουσών ρυθμίσεων

[33] Τέτοια είναι τα καταστήματα στα οποία γίνεται παρασκευή ή και διάθεση, σε πελάτες, φαγητών, γλυκισμάτων, ποτών, τροφίμων ή οποιουδήποτε άλλου παρασκευάσματος, ή αποθήκευση ή συντήρηση ή εμπορία κάθε είδους τροφίμων ή ποτών, καθώς και τα καταστήματα προσφοράς υπηρεσιών εξαιτίας των οποίων μπορεί να επηρεαστεί η Δημόσια Υγεία. Τα καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος πρέπει να εφοδιάζονται με άδεια **λειτουργίας.**

[34] Από την άλλη πλευρά τα πρατήρια άρτου λογίζονται ως καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος και αδειοδοτούνται από τους ΟΤΑ Α΄ βαθμού.

iii. Η εξέταση και η στάθμιση εναλλακτικών επιλογών για την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών

iv. Στοιχεία πρόγνωσης και διοίκησης διακινδυνεύσεων

v. Η αξιολόγηση των επιπτώσεων στο περιβάλλον, τους οικονομικούς δρώντες, τους πολίτες και τη δημόσια διοίκηση.

ΆΣΚΗΣΗ – ΠΡΑΚΤΙΚΟ ΘΕΜΑ 2^{Ο}

Μελέτες του Συλλόγου Ελλήνων Συγκοινωνιολόγων έχουν αποδείξει ότι η χρήση κινητού τηλεφώνου κατά τη διάρκεια της οδήγησης μειώνει την προσοχή και αυξάνει, και μάλιστα τετραπλασιάζει, τον κίνδυνο πρόκλησης τροχαίων ατυχημάτων. Επτά στα δέκα τροχαία που σημειώνονται στους ελληνικούς δρόμους οφείλονται σε εκτροπές οχημάτων, εξαιτίας της απροσεξίας οδηγών που μιλούν συγχρόνως στο κινητό τηλέφωνο.

Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω και έχοντας ως στρατηγική προτεραιότητα την ενίσχυση της Οδικής Ασφάλειας και την μείωση των τροχαίων ατυχημάτων, σας ζητούν να προτείνετε τον καλύτερο τρόπο παρέμβασης για την αντιμετώπιση του προβλήματος.

Οι εναλλακτικές επιλογές είναι τρεις:

α) συντονισμένη και εντατική διαφημιστική εκστρατεία, με την οποία θα προβάλλονται οι κίνδυνοι χρήσης κινητών τηλεφώνων κατά την οδήγηση και θα προωθείται η αλλαγή της οδικής συμπεριφοράς

β) η λήψη νομοθετικού μέτρου που θα επιβάλλει την πλήρη απαγόρευση της χρήσης κινητού τηλεφώνου κατά τη διάρκεια της οδήγησης και

γ) η λήψη νομοθετικού μέτρου που θα επιτρέπει τη χρήση κινητού τηλεφώνου κατά τη διάρκεια της οδήγησης μόνο εφόσον συντρέχουν συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Ειδικότερα, η εν κινήσει χρήση κινητού τηλεφώνου θα επιτρέπεται μόνο όταν αυτό θα είναι τοποθετημένο σε ειδική θέση για ανοικτή ακρόαση ή όταν θα χρησιμοποιείται με ακουστικό ασύρματης επικοινωνίας.

Εκτιμήστε το όφελος, το κόστος και τους κινδύνους κάθε μίας από τις παραπάνω εναλλακτικές επιλογές και διατυπώστε το περίγραμμα του σχεδίου δράσης για την εφαρμογή της επιλεγείσας πρότασης.

ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΟΡΩΝ

ΓΛΩΣΣΑΡΙ

Αίσθημα ευθύνης: όταν ο υπάλληλος αισθάνεται υπεύθυνος, αποδίδει έγκαιρα και αποτελεσματικά.

Αλλαγή: η μετάβαση από μια κατάσταση πραγμάτων σε μια άλλη ή σε μια παραπλήσια ή η μετάβαση από ένα συγκεκριμένο σύνολο συνθηκών, σε κάποιο διαφορετικό.

Αλυσίδα ιεραρχίας : η ιεραρχική κατανομή διοικητικών σχέσεων

Αναγκαστική ή ποινική εξουσία : η εξουσία του διευθυντή που πηγάζει από το νομικό δικαίωμα του να τιμωρεί

Ανάληψη ρίσκου: από οικονομική άποψη, νοείται ο βαθμός στον οποίο τα διευθυντικά στελέχη είναι πρόθυμα να πραγματοποιήσουν εκτεταμένες και ριψοκίνδυνες δεσμεύσεις πόρων, δηλαδή δεσμεύσεις που έχουν σοβαρές πιθανότητες για αποτυχία.

Ανάλυση SWOT: Εργαλείο στρατηγικού σχεδιασμού το οποίο χρησιμοποιείται για την συγκριτική αναλυτική παρουσίαση των δυνατών και αδύνατων σημείων μιας στρατηγικής απόφασης, των ευκαιριών και των διακινδυνεύσεων που αυτή ενέχει (Strengths, Weak points, Opportunities and Threats).

Ανασκευαστικές επιστολές - Απαντήσεις σε δημοσιεύματα: θα πρέπει να τεκμηριώνουν "αντικειμενικά" και χωρίς συναισθηματική φόρτιση την απάντηση, να δίδονται πληροφορίες χωρίς περιττά σχόλια ή υπονοούμενα και να μην υπάρχουν αιχμές κατά του εντύπου που τα έχει δημοσιεύσει.

Αντιληπτικές ικανότητες: η ικανότητα αντίληψης και σύνθεσης προβλημάτων

Αξία της θέσης εργασίας: ο δημόσιος υπάλληλος επιθυμεί να αισθάνεται ότι η θέση εργασίας την οποία κατέχει είναι σημαντική και συμβάλλει στην επίτευξη ενός ορισμένου αποτελέσματος.

Απλούστευση διαδικασιών: Η συνεχής και συστηματική αναθεώρηση των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων καθώς και των διοικητικών πρακτικών που καθορίζουν διοικητικές διαδικασίες, ώστε να είναι συμβατές με τις αρχές της καλής νομοθέτησης και της αποτελεσματικής-αποδοτικής λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών

Αποκωδικοποίηση μηνύματος : η εννοιολογική σημασία που αποδίδεται σ’ ένα μήνυμα

Απόμακρο στυλ : όταν τα μέρη μιας συγκρουσιακής κατάστασης δεν συμμετέχουν στην επίλυση της

Ασυνέπεια μηνύματος : όταν το μήνυμα έχει αντικρουόμενα μέσα μετάδοσης του

Ατομική Συνέντευξη: πραγματοποιείται με πρωτοβουλία της δημόσιας υπηρεσίας ή του δημοσιογράφου συγκεκριμένου ΜΜΕ, θεωρείται δε αποτελεσματική τεχνική, ιδιαίτερα με ΜΜΕ που εξειδικεύονται στο χώρο δραστηριοτήτων της δημόσιας υπηρεσίας.

Άτυπη επικοινωνία : όταν χρησιμοποιούνται άτυπα μέσα επικοινωνίας πχ, γλώσσα σώματος

Γλώσσα σώματος : 1. η διά μέσω του σώματος μετάδοση μηνυμάτων **2.** ο τρόπος επικοινωνίας του συναισθήματος με την στάση σώματος, έκφραση ματιών, κινήσεις χεριών, ύφος πρόσωπου κτλ.

Γνώσεις: Το αποτέλεσμα διανοητικής διεργασίας και εσωτερικής αναπαράστασης εννοιών, γεγονότων και πράξεων, που είναι δυνατόν να προέρχονται τόσο από την επαγγελματική ή πρακτική εμπειρία όσο και από το σύστημα της τυπικής εκπαίδευσης ή κατάρτισης

Γνώση του αντικειμένου εργασίας: σε συνδυασμό με την διάθεση των κατάλληλων πληροφοριών, οδηγούν σε αποτελεσματικότητα της παρεχόμενης εργασίας.

Γραπτή και **προφορική επικοινωνία:** με έναν πολίτη ή μία μικρή ομάδα πολιτών, γίνεται απ’ όλο το προσωπικό της δημόσιας υπηρεσίας και έχει άμεση ανάδραση (feedback) και αποτελέσματα.

Γραφείο Τύπου: συγκεντρώνει όλες εκείνες τις αρμοδιότητες που είναι απαραίτητες για την καλλιέργεια Δημοσίων Σχέσεων με τα ΜΜΕ.

Γραφειοκρατία : το σύστημα διοίκησης που στηρίζεται στην κάθετη και άκαμπτη ιεραρχική οργάνωση, στον καταμερισμό εργασιών και ευθυνών και με διοικητική συμπεριφορά που τη διακρίνει, η τυπικότητα, η αποπροσωποποίηση, η αμεροληψία, η αντικειμενικότητα και η τήρηση νομιμότητας

Δέκτης : το πρόσωπο που δέχεται ένα μήνυμα

Δελτίο Τύπου: είναι η ανακοίνωση εκ μέρους της δημόσιας υπηρεσίας μιας δραστηριότητας που έχει ως στόχο την καλλιέργεια καλών σχέσεων με διάφορες κατηγορίες πολιτών.

Δεξιότητες: Ο συνδυασμός γνώσης και εμπειρίας που απαιτείται για την επίτευξη συγκεκριμένου φυσικού ή διανοητικού έργου ή την άσκηση εργασίας

Δημόσια συμμετοχή: Πρακτική που στοχεύει στην εμπλοκή των πολιτών κατά τις δράσεις διαμόρφωσης της ατζέντας, της λήψης αποφάσεων και του σχηματισμού των πολιτικών, των οργανισμών και των θεσμών που είναι υπεύθυνοι για την ανάπτυξη δημόσιων πολιτικών

Δημόσιες Σχέσεις: είναι η συστηματική και προγραμματισμένη συνεχής προσπάθεια που καταβάλλεται, προκειμένου να δημιουργηθούν και να διατηρηθούν σχέσεις αμοιβαίας κατανόησης και καλής θέλησης, ανάμεσα σε μια οργανωμένη ομάδα (ή ένα άτομο) και το κοινό της.

Δημοσιογραφικές αποστολές και επισκέψεις: αποτελούν αποτελεσματικούς τρόπους ενημέρωσης των ΜΜΕ, ιδιαίτερα για τις δημόσιες υπηρεσίες. Σημαντικό στοιχείο στην τεχνική αυτή αποτελεί η «διευκόλυνση» των δημοσιογράφων σε δραστηριότητες όπως, στη μετακίνηση, στα γεύματα και στη φιλοξενία γενικότερα.

Δημοσιογραφικός Φάκελος (Press Kit): είναι ένας φάκελος που προσφέρεται στους προσκεκλημένους εκπροσώπους των ΜΜΕ και περιλαμβάνει το Δελτίο Τύπου του γεγονότος και τις βασικές πληροφορίες του, αναλυτικό ενημερωτικό υλικό για τη Δ.Υ., σύντομα βιογραφικά σημειώματα των ομιλητών με τις ομιλίες τους, μπλοκ με μολύβι.

Διαπραγματεύσιμη αλλαγή: υιοθετείται ύστερα από διαπραγματεύσεις και τελικά συμφωνία των εμπλεκόμενων μερών.

Διαπροσωπικές σχέσεις: 1. οι επικοινωνιακές σχέσεις που δημιουργούνται μεταξύ ατόμων **2.** αποδίδονται οι τρόποι με τους οποίους οι άνθρωποι συναλλάσσονται.

Διαπροσωπική επικοινωνία : η επικοινωνία που διεξάγεται μεταξύ δύο προσώπων

Διαστρεβλωμένη αντίληψη : όταν ο δέκτης αντιλαμβάνεται διαφορετικό μήνυμα από αυτό που επιθυμεί να στείλει ο πομπός

Διαφήμιση: είναι οι ενέργειες εκείνες οι οποίες με την χρήση των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης, αποσκοπούν στην αλλαγή των στάσεων και των συμπεριφορών των πελατών μιας εταιρίας προς ευνοϊκή κατεύθυνση για αυτήν, σε σχέση με κάποιο παραγόμενο προϊόν ή προσφερόμενη υπηρεσία προς αυτούς.

Δίκτυο: Μια ομαδοποίηση ή μια σύνθεση οργανώσεων, που εξαρτώνται μεταξύ τους ως προς τα μέσα, και η οποία διακρίνεται από τις άλλες ομαδοποιήσεις και συνθέσεις λόγω διαφορών στη δομή αυτής της εξάρτησης

Διοίκηση : η διαδικασία επιτυχίας οργανωσιακών στόχων

Διοίκηση μέσω στόχων: το σύστημα διοίκησης που βασίζεται στη στοχοθεσία και στον έλεγχο της επιτυχίας τους

Διοίκηση Ολικής Ποιότητας : σύγχρονο σύστημα διοίκησης βασισμένο στην ομογενοποιημένη οργανωσιακή κουλτούρα της εξυπηρέτησης του εσωτερικού πελάτη

Διοικητική επιστήμη: Η επιστήμη που διερευνά την «πραγματικότητα» του κράτους, όπως αυτή καταγράφεται στις διάφορες δημόσιες οργανώσεις και στις κοινωνικές συνέπειες που προκαλούνται από τη δράση τους

Διοικητική ιεραρχία : η ιεραρχική σχέση μεταξύ διαφόρων διοικητικών επιπέδων

Διοικητική σχάρα : η ταξινόμηση της διοικητικής πρακτικής ανάλογα με την προσοχή που δείχνουν οι διευθυντές είτε στην παραγωγή έργου, είτε στις ανθρώπινες σχέσεις

Διοικητικό Βάρος (administrative burden): ορίζονται οι δαπάνες που πραγματοποιούν οι επιχειρήσεις, ο τομέας του εθελοντισμού, οι δημόσιες αρχές, και οι πολίτες λόγω ύπαρξης της νομικής υποχρέωσης παροχής υπηρεσιών και δεν θα τις πραγματοποιούσαν εάν δεν υπήρχαν οι σχετικές νομικές διατάξεις

Δυσπιστία: όταν υπάρχει αμφιβολία για την εγκυρότητα του πομπού

Εκτελεστές των προγραμμάτων της αλλαγής: είναι οι εργαζόμενοι στον οργανισμό, που δραστηριοποιούνται στην εφαρμογή των προγραμμάτων της αλλαγής.

Εμπόδια : οι φυσικές, περιβαλλοντικές, συναισθηματικές κτλ επιδράσεις πάνω στο μεταφερόμενο μήνυμα, με αποτέλεσμα την διαστρέβλωση του

Ενδοψυχική διεργασία της επικοινωνίας: η ερμηνεία των υποσυνείδητων διεργασιών της παρατήρησης, της συναισθηματικής αντίδρασης, της κρίσης και της πράξης που λαμβάνουν χώρα σε κάθε διαπροσωπικό επικοινωνιακό επεισόδιο

Ενημέρωση: είναι ως λειτουργία παροχής πληροφοριών, ο ελεύθερος διάλογος μεταξύ ενός φορέα και του κοινού, σχετικά με την πληροφόρησή του πάνω σε ορισμένα γενικά ή ειδικά θέματα.

Ενότητα εντολής : κάθε υφιστάμενος αναφέρει μόνο σ' έναν προϊστάμενο

Εντροπία : η μη δυνατότητα αλληλεπίδρασης με το εξωτερικό περιβάλλον

Εντυπη επικοινωνία: περιλαμβάνει εγκυκλίους, οδηγίες, ανακοινώσεις, newsletters, δελτία τύπου, ετήσιες αναφορές, αφίσες, απολογισμούς πεπραγμένων, προκηρύξεις διαγωνισμών, καταλόγους με στατιστικά στοιχεία, ειδικές εκδόσεις της υπηρεσίας, οδηγούς πληροφόρησης, φυλλάδια και έντυπα ειδικής ενημέρωσης, εγχειρίδια κλπ

Εξουσία : η νομότυπη δικαιοδοσία που έχει ένας διευθυντής να κατευθύνει και να ελέγχει τις εργασιακές δραστηριότητες μιας ομάδας εργαζομένων

Εξουσία εμπειρογνωμοσύνης : η εξουσία που στηρίζεται στην τεχνογνωσία και στην εμπειρία

Επαναπληροφόρηση : η λειτουργία της αποστολής από τον δέκτη, πίσω στον πομπό πληροφοριών για τον βαθμό κατανόησης του μηνύματος

Επιβαλλόμενη ή απρογραμμάτιστη αλλαγή: όταν επιβάλλεται από υψηλά ισταμένους φορείς, όπως πολιτεία, διεθνείς οργανισμοί κτλ

Επιθετικό στυλ : η κατάσταση της διαχείρισης μιας σύγκρουσης που τη διακρίνει η υπεροχή ενός ατόμου έναντι του άλλου

Επικοινωνία : Κάθε είδους ανταλλαγή μηνυμάτων μεταξύ δύο πρόσωπων

Επιρροή : η κατεύθυνση των δραστηριοτήτων μιας ομάδας εργαζομένων μέσω του ελέγχου των κινήτρων τους για εργασία

Επιστημονική σχολή διοικητικής πρακτικής : η διοικητική πρακτική που στηρίζεται στο διοικητικό ορθολογισμό (λογική)

Εργασία : Σύνολο υποχρεώσεων και καθηκόντων που έχουν εκτελεστεί, ή θα έπρεπε να εκτελεστούν, από ένα πρόσωπο

Ηγεσία: η ικανότητα επιρροής μέσω συναισθηματικών κυρίως διεργασιών προς την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων

Ηγέτης-φορέας της αλλαγής: είναι το στέλεχος το οποίο αντιλαμβάνεται το πρόβλημα και προτείνει την αλλαγή.

Ηλεκτρονική διακυβέρνηση: η οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης μέσω των τεχνολογιών της πληροφορικής και των επικοινωνιών

Ημέρα Κοινής ρυθμιστικής έναρξης ισχύος **(Common Commencement Date)**: Οι ρυθμίσεις που αφορούν στις επιχειρήσεις τίθενται σε ισχύ μόνο σε δύο προκαθορισμένες ημερομηνίες κάθε χρόνο

Θέση Εργασίας (στο δημόσιο τομέα): Σύνολο ικανοτήτων απόδοσης, γνώσεων και δεξιοτήτων οι οποίες απαιτούνται ως συστατικό της συνολικής αποστολής της υπηρεσίας του δημόσιου τομέα μέσα στην οποία υφίσταται η εν λόγω θέση εργασίας

Ικανότητες: Η δυνατότητα εφαρμογής γνώσεων, δεξιοτήτων και τεχνογνωσίας, ώστε το άτομο να ανταποκρίνεται στις τρέχουσες συνθήκες και απαιτήσεις της εργασίας του αλλά και να προσαρμόζεται σε μεταβαλλόμενα εργασιακά περιβάλλοντα

Καλή νομοθέτηση είναι η διαδικασία που στοχεύει στη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων είτε: 1. σε ατομικό ρυθμιστικό επίπεδο, είτε 2. στο επίπεδο των θεσμών παραγωγής της ρύθμισης, είτε 3. στο επίπεδο βελτίωσης της διαδικασίας παραγωγής της ρύθμισης

Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης : σύστημα διοίκησης του δημόσιου τομέα, που στηρίζεται στη διοίκηση ολικής ποιότητας

Κοινός χώρος κατανόησης: ο συμβολικός επικοινωνιακός χώρος μεταξύ των δημοσίων λειτουργών και πολιτών

Κοινότητα: Κάτι μικρότερο της κοινωνίας, κάτι περισσότερο `δεμένο', κάτι στο οποίο η παράδοση και οι ηθικές αξίες έχουν προτεραιότητα έναντι των οικονομικών συναλλαγών και όπου η προσωπική δέσμευση είναι πολύ πιο σημαντική από τους θεσμούς, από τους απρόσωπους μηχανισμούς της κοινωνίας

Κοινωνία πολιτών: Σύνολο ποικίλων μη κυβερνητικών θεσμών αρκετά ισχυρών ώστε να αντισταθμίζουν το κράτος, και που ενώ δεν το εμποδίζουν να εκπληρώσει τον ρόλο του ως εγγυητή της ειρήνης και διαιτητή μεταξύ μεγάλων συμφερόντων, μπορούν ωστόσο να το εμποδίσουν να κυριαρχήσει και να εκμηδενίσει το υπόλοιπο της κοινωνίας

Κουλτούρα ορίζεται ως: **1**.Πρότυπα κοινών αξιών και πεποιθήσεων που διαμορφώνουν κανόνες συμπεριφοράς, οι οποίοι υιοθετούνται για την επίλυση προβλημάτων. **2**. Το σύνολο των καθημερινών τρόπων σκέψης, αίσθησης και αντίδρασης, με τον οποίο μια συγκεκριμένη ομάδα αντιμετωπίζει τα προβλήματά της σε μια συγκεκριμένη χρονική στιγμή.

Κωδικοποίηση : η μετάφραση της σκέψης σε συμβολική σημασία λόγου ή συναισθήματος, σε μεταβιβάσιμη μορφή

Λειτουργία των συστημάτων : η λειτουργία που στηρίζεται στις εισροές στην επεξεργασία των εισροών και στις εκροές ή αποτελέσματα

Λογοδοσία: Είναι η έννοια της ηθικής με τον οποία περιγράφεται μία σχέση αμοιβαίων ελέγχων και ενημερώσεων. Η λογοδοσία είναι δημόσια και αφορά στην ανάληψη της ευθύνης των πράξεων και την διαφάνεια της δράσης της διοίκησης.

Μάθηση: θεωρείται ένας άϋλος στρατηγικός πόρος του οργανισμού, μπορεί να επηρεάσει σημαντικά την ανάπτυξή του και να συμβάλει στην δημιουργία ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος.

Μαρκετινγκ: είναι μια κοινωνική διαδικασία και μια διαδικασία μανατζμεντ με την οποία τα άτομα και οι ομάδες αποκτούν ότι χρειάζονται και επιθυμούν μέσω της παραγωγής, της προσφοράς και της ανταλλαγής προϊόντων και υπηρεσιών αξίας με άλλα.

Μη λεκτικά μηνύματα : οι σωματικές και οι εκφραστικές ενδείξεις που φανερώνουν το συναισθηματικό μέρος του μηνύματος

Μήνυμα : το περιεχόμενο μιας επικοινωνίας

Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ : η δημόσια διοίκηση που έχει εμπλουτισθεί με τεχνικές διοικητικές πρακτικές από τον ιδιωτικό τομέα

Νοητικά σχήματα : το σύνολο των γνώσεων, των εμπειριών, των εικόνων που έχουμε για τον εαυτό μας και για τον κόσμο γύρω μας

Νόμιμη εξουσία : η εξουσία που απορρέει από τον Νόμο

Οργανισμός Μάθησης (learning organization): ορίζεται ως ένα όραμα για το μέλλον με τον ανθρώπινο παράγοντα να μην έχει απλά το ρόλο του διεκπεραιωτή των εργασιών του οργανισμού και να διαθέτει τις απαραίτητες περιορισμένες γνώσεις για τον σκοπό αυτό, αλλά να έχει διευρυμένο ρόλο.

Οργανωσιακή κουλτούρα: Μια αλληλουχία αξιών, μύθων, ηρώων και συμβόλων που κατέληξαν να σημαίνουν πολλά για τους ανθρώπους που εργάζονται σε μια οργάνωση

Οργανωσιακή Μάθηση: είναι η δυνατότητα ή οι διαδικασίες διατήρησης και διαρκούς βελτίωσης της απόδοσης ενός οργανισμού που βασίζεται στην εμπειρία και στην συσσωρευθείσα γνώση, την οποία απόκτησε προοδευτικά.

Οργανωσιακή Συμπεριφορά: αναφέρεται σ’ ένα πεδίο έρευνας το οποίο αναλύει με συστηματικό και επιστημονικό τρόπο την επίδραση που έχουν τα άτομα, οι ομάδες ατόμων και οι οργανωτικές δομές στην συμπεριφορά μέσα στις οργανώσεις.

Οριζόντια επικοινωνία : όταν η κατεύθυνση της επικοινωνίας είναι προς τους ομολόγους μας ή στο ίδιο ιεραρχικό επίπεδο

Παραχωρητικό στυλ : το στυλ διαχείρισης συγκρούσεων, όπου το ένα μέρος αποφεύγει τη σύγκρουση παραχωρώντας τα δικαιώματα του στο άλλο μέρος

Περίγραμμα Θέσης Εργασίας: Το σύνολο των βασικών και επιμέρους επαγγελματικών λειτουργιών που συνθέτουν το αντικείμενο εργασίας της εν λόγω θέσης καθώς και οι αντίστοιχες γνώσεις δεξιότητες και ικανότητες που απαιτούνται για την ανταπόκριση στις λειτουργίες αυτές

Περιστασιακή ή ενδεχομενική σχολή : η διοικητική πρακτική που δεν στηρίζεται σε κάποιο συγκεκριμένο στυλ διοίκησης, αλλά ευέλικτα προσαρμόζεται με τις ιδιαιτερότητες των περιστάσεων

Ποιότητα : η αντίληψη που έχουν οι πολίτες για την αξία των προσφερόμενων υπηρεσιών από το δημόσιο

Πολιτοκεντρική διοίκηση: η οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης υπό το πρίσμα των άρχων Διοίκησης Ολικής Ποιότητας

Πομπός : το άτομο που ξεκινά την επικοινωνιακή διεργασία

Προγραμματιστές υλοποιητές: της αλλαγής, αποτελούν την ομάδα που διευκολύνει την εισαγωγή και υλοποίηση των πολιτικών της αλλαγής και μετατρέπουν την ιδέα της αλλαγής σε προγράμματα δράσης.

Προδραστηριοποίηση: ορίζεται ως η ενέργεια σε πρόβλεψη μελλοντικών προβλημάτων, αναγκών ή αλλαγών.

Προπαγάνδα: είναι η έκφραση γνώμης ή η εκδήλωση δράσης, που γίνεται σκόπιμα από άτομα ή ομάδες ατόμων, προκειμένου να επηρεάσει τη γνώμη ή τη δράση άλλων ατόμων ή ομάδων προς την κατεύθυνση προκαθορισμένων σκοπών.

Προς τα πάνω επικοινωνία : η επικοινωνία που έχει κατεύθυνση τους προϊσταμένους

Προφίλ της Εργασίας: Σύντομη περιγραφή κάποιας συγκεκριμένης εργασίας που δίνει σημαντικές λεπτομέρειες για τα τυπικά χαρακτηριστικά που συνθέτουν τη φυσιογνωμία της

Προφορική και / ή ηλεκτρονική επικοινωνία: επιτυγχάνεται με δημιουργία ιστοσελίδων, ανακοινώσεις στην τηλεόραση, συνεντεύξεις στο ραδιόφωνο, ομιλίες και παρουσιάσεις, ηλεκτρονικό newsletter, on-line περιγραφές ειδικών υπηρεσιών, παρουσίαση της υπηρεσίας σε ορισμένες ομάδες πολιτών.

Ράδιο αρβύλα : η άτυπη επικοινωνία, κουτσομπολιό

Ρύθμιση: είναι κάθε κανονιστικό κείμενο το οποίο η κυβέρνηση και κάθε άλλο εξουσιοδοτημένο όργανο, σε οποιοδήποτε επίπεδο διακυβέρνησης, χρησιμοποιεί προκειμένου να ικανοποιήσει αιτήματα των επιχειρήσεων και των πολιτών, αλλά και να λύσει διαχειριστικά προβλήματα των ίδιων των νομοθετών

Ρυθμιστικός προγραμματισμός: Κατάλογος με ρυθμίσεις οι οποίες πρόκειται να τεθούν σε ισχύ ή να τροποποιηθούν

Στάδιο αξιολόγησης: κατά την εισαγωγή αλλαγών, στο οποίο τα αποτελέσματα της αλλαγής αξιολογούνται ποιοτικά και ποσοτικά. Εντοπίζονται αστοχίες αποτελεσμάτων και διερευνώνται τα αίτια που τις προκάλεσαν.

Στάδιο διαγνωστικό: κατά την εισαγωγή αλλαγών, εντοπίζονται οι νέες συνθήκες, όπως διαμορφώνονται στο εξωτερικό περιβάλλον, καθώς και οι επιπτώσεις που θα έχουν αυτές στη λειτουργία και στην ανάπτυξη του οργανισμού.

Στάδιο προγραμματισμού: κατά την εισαγωγή αλλαγών, καθορίζονται οι στόχοι που επιδιώκονται με την εισαγωγή των αλλαγών.

Στάδιο υλοποίησης: κατά την εισαγωγή αλλαγών, στο οποίο οι στρατηγικές και οι πολιτικές εισαγωγής της αλλαγής υλοποιούνται με συγκεκριμένες ενέργειες.

Στοχοθεσία: 1. η διαδικασία εντοπισμού και τοποθέτησης στόχων 2. Η διαδικασία σύμφωνα με την οποία οι δημόσιες οργανώσεις θέτουν στόχους οι οποίοι θα πρέπει να επιτευχθούν μέσα από τη λειτουργία των υπηρεσιών τους

Στρατηγικός σχεδιασμός: Αποτυπώνει την κατεύθυνση προς την οποία θα κινηθεί μία δημόσια οργάνωση

Στυλ ηγεσίας : συγκεκριμένη διοικητική συμπεριφορά

Σύγκρουση : η διά διαφόρων τρόπων και μέσων εκδήλωση μιας ανταγωνιστικής σχέσης

Συμβιβαστικό στυλ : η διαχείριση μιας συγκρουσιακής κατάστασης με γνώμονα την επιδίωξη μιας συμβιβαστικής λύσης

Συναλλακτική ανάλυση : η ανάλυση των διαπροσωπικών σχέσεων στη βάση των τριών υπαρξιακών καταστάσεων, δηλαδή του γονέα, του ενήλικα και του παιδιού

Συνεκτικότητα ομάδας: χαρακτηρίζει το βαθμό των διαπροσωπικών σχέσεων, δηλαδή το βαθμό αφοσίωσης και δέσμευσης των ατόμων με την ομάδα

Συνέντευξη Τύπου: σημαίνει πρόσκληση των εκπροσώπων των διαφόρων ΜΜΕ σε ένα ορισμένο χώρο, ακόμη και στις εγκαταστάσεις της δημόσιας υπηρεσίας, προς ενημέρωση τους.

Συνεργατικό στυλ : η διαχείριση μιας συγκρουσιακής κατάστασης με γνώμονα την επιδίωξη του αμοιβαίου οφέλους

Συνέργεια : όταν το αποτέλεσμα που προκύπτει από το άθροισμα των μερών ενός συστήματος υπερβαίνει σε αξία από το άθροισμα των μεμονωμένων μερών του

Σχέδιο δράσης: Κείμενο στο οποίο εμπεριέχονται δράσεις και ενέργειες για την εφαρμογή του στρατηγικού σχεδιασμού της οργάνωσης.

Τεχνικές ικανότητες : οι κινητικές ή διανοητικές ικανότητες χειρισμού αντικειμένων εννοιών, ή καταστάσεων

Τυπικά κανάλια επικοινωνίας : όλα τα μέσα μεταφοράς μηνυμάτων που έχουν λεκτικό ή προφορικό χαρακτήρα

Τυπική επικοινωνία : η επικοινωνία που βασίζεται στα τυπικά κανάλια μεταφοράς μηνυμάτων

Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους (ΤΜΚ): είναι η μεθοδολογία με την οποία μετράται το διοικητικό κόστος

Φιλτράρισμα μηνύματος : η διαδικασία του περάσματος ενός μηνύματος από επικοινωνιακά εμπόδια.

Φόρτιση μηνύματος : η σύνθεση ενός μηνύματος από λογικά και συναισθηματικά στοιχεία

Φυσιολογική ή αναμενόμενη αλλαγή: προκύπτει ως αποτέλεσμα της δραστηριότητάς του οργανισμού.